Cultivar la paz

Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales

Daniel Buckles, editor

101-01220/

CULTIVAR LA PAZ

CULTIVAR LA PAZ

Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales

Daniel Buckles, editor

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
Ottawa • Dakar • El Cairo • Johannesburg • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Publicado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2000

Cultivar la paz : conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales
ISBN 0-88936-939-9

Issued also in English under title : Cultivating Peace

La edición en Inglés figura en los catálogos de la Biblioteca Nacional de Canadá como:

Includes bibliographical references.

1. Natural resources — Management — Developing countries — Congresses.
2. Conservation of natural resources — Developing countries — Congresses.
3. Conflict management — Developing countries — Congresses.
4. Sustainable development — Developing countries — Congresses.
I. Buckles, Daniel.
II. World Bank.
III. International Development Research Centre (Canada)

HC59.7C84 1999 333.7'09'12'4 C99-980392-1

Todas los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación ni transmitida de ninguna ni forma por ningún medio electrónico, mecánico, de fotocopia u otro, sin autorización previa, por escrito, ni del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Se puede obtener una edición de esta obra en microficha. Libros de CIID, editorial comprometida a publicar respetando el medio ambiente. Todo el papel utilizado en sus publicaciones es reciclado y reciclable. Todas las tintas y revestimientos son de origen vegetal. El catálogo de los Libros del CIID se puede consultar en línea en http://www.idrc.ca/booktique/.

Índice

Prólogo — *Maureen O'Neil y Vinod Thomas* vii

Reconocimiento xi

Introducción. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales — *Daniel Buckles y Gerett Rusnak* 1

CONCEPTO: LA CULTURA

Capítulo 1.
El manejo de los conflictos: Una perspectiva heterocultural — *Jacques M. Chevalier y Daniel Buckles* 15

Parte 1. La explotación forestal

Capítulo 2.
Nam Ngum, República Democrática Popular Lao: El manejo comunitario de los recursos naturales de la cuenca hidrográfica — *Philip Hirsch, Khamla Phanvilay y Kaneungnit Tubtim* 49

Capítulo 3.
Las tierras altas de Nusa Tenggara, Indonesia: Enseñanzas sobre el manejo de conflictos adquiridas en múltiples sitios — *Larry Fisher, Ilya Moeliono y Stefan Wodicka* 65

Capítulo 4.
El distrito de Jabalpur, Madhya Pradesh, India: Minimizar los conflictos en el manejo forestal colaborativo — *Shashi Kant y Roshan Cooke* 87

CONCEPTO: LA SOCIEDAD

Capítulo 5.
El análisis de los interesados y el manejo de los conflictos — *Ricardo Ramírez* 107

Parte 2. Las zonas costeras

Capítulo 6.
Cahuita, Limón, Costa Rica: Del conflicto a la colaboración
— *Viviane Weitzner y Marvin Fonseca Borrás* 137

Capítulo 7.
Bolinao, en el norte de las Filipinas: La planificación participativa para el desarrollo costero
— *Liana Talaue-McManus, Alexis C. Yambao, Severino G. Salmo III y Porfirio M. Aliño* 161

Capítulo 8.
Las islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos — *Paola Oviedo* 173

CONCEPTO: LA PAZ

Capítulo 9.
Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos
— *Kenneth D. Bush y Robert J. Opp* 197

Parte 3. El uso de la tierra

Capítulo 10.
Los montes Nuba de Sudán: El acceso a los recursos, el conflicto violento y la identidad
— *Mohamed Suliman* 219

Capítulo 11.
Copán, Honduras: Colaboración para la identidad, la equidad y la sustentabilidad
— *Jacqueline Chenier, Stephen Sherwood y Tahnee Robertson* 235

Capítulo 12.
La cuenca de la Laguna Merín en Uruguay: De la defensa del patrimonio natural a una gestión para el desarrollo sustentable — *Carlos Pérez Arrarte y Guillermo Scarlato* 251

Capítulo 13.
Matagalpa, Nicaragua: Caminos nuevos para el manejo participativo en la cuenca del río Calico
— *Ronnie Vernooy y Jacqueline A. Ashby* 267

CONCEPTO: LA POLÍTICA

Capítulo 14.
Implicaciones para las políticas del manejo de los conflictos por los recursos naturales
— *Stephen R. Tyler* 281

Apéndice 1.
Autores de las contribuciones 301

Apéndice 2.
Siglas y abreviaturas 303

Prólogo

En mayo de 1998, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (ahora Instituto del Banco Mundial), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación Ford y otras instituciones organizaron en forma conjunta un taller internacional sobre el manejo colaborativo de los recursos naturales (MCRN). Al taller, celebrado en Washington, DC, asistieron 200 funcionarios encargados de la formulación de políticas, profesionales e investigadores de unos 60 países, quienes estaban relacionados con algún aspecto del MCRN en las economías en desarrollo y en transición.

Hace 20 años, hubiera sido inconcebible un taller de ese tipo ya que la opinión tradicional era que un manejo colaborativo de los recursos naturales era un absurdo. No se podía esperar que las comunidades que basaban su subsistencia en la utilización de recursos comunes (como pastizales, agua, bosques o pesquerías) manejaran esos recursos en forma sustentable, ya que estaban atrapadas en la "tragedia de la propiedad comunal" y eran impotentes para impedir que usuarios individuales sobreexplotaran los recursos. Más bien, era necesario que cierta autoridad externa (el gobierno) impusiera una solución exógena, ya fuera manejar directamente los recursos —la solución de "comando y control"— o facilitar el manejo de los recursos por el sector privado estableciendo derechos de propiedad individuales e intercambiables, la solución "basada en el mercado".

Veinte años de investigación detallada sobre los recursos de propiedad común han llevado a una perspectiva más realista del problema. Ahora se acepta ampliamente que es más probable que las comunidades locales, y no el gobierno central o el sector privado comercial, presten atención a las consecuencias a largo plazo de la utilización de los recursos, precisamente porque dependen del aprovechamiento sustentable de éstos para su subsistencia. Como ilustran los estudios de casos presentados en este libro, las comunidades locales pueden organizarse para asignar derechos de propiedad y regular la utilización individual de los recursos, pero a menudo encuentran restricciones impuestas desde el exterior que limitan su eficiencia. En el mundo interconectado de la actualidad, las acciones de un grupo de personas o instituciones también pueden generar problemas ambientales y conflictos sociales en lugares muy distantes. Ni los gobiernos ni las comunidades locales pueden resolver solos estos conflictos.

Los gobiernos centrales que se preocupan genuinamente por el uso sustentable de los recursos naturales de su país deben, por lo menos, involucrar a las comunidades locales en su manejo. Esto significa ganarse la confianza de las comunidades locales y tener fe en ellas. Implica también conocer sus ideas, experiencias, valores y capacidades y trabajar con

ellas, no en su nombre, para lograr los objetivos de conservación de los recursos y beneficios para la comunidad. Requiere estar preparados para ajustar las políticas nacionales de tal modo que den cabida a intereses, necesidades y normas locales compatibles con la conservación a largo plazo de los ecosistemas nacionales y su diversidad biológica. Los agentes externos, incluyendo los gobiernos, tienen la obligación de justificar su proceder cuando éste es contrario a los intereses locales en la utilización de los recursos naturales.

El taller internacional exploró diversas dimensiones de este enfoque de manejo colaborativo de los recursos naturales en sesiones plenarias, sesiones de estudio de casos y grupos de trabajo. Se concentró en cuatro aspectos de la institucionalización del MCRN.

- organizar grupos efectivos basados en la comunidad a nivel local, que se expandan gradualmente hasta alcanzar el nivel regional;
- encontrar vínculos operativos efectivos entre el sector público, el sector privado y grupos basados en la comunidad para manejar los recursos en forma sustentable y mutuamente provechosa;
- examinar métodos opcionales de manejo de los conflictos en el uso de los recursos naturales en todos los niveles: local, nacional y regional; y
- codificar los tres aspectos anteriores en un marco jurídico e institucional que promueva el surgimiento de instituciones basadas en la comunidad para manejar los recursos naturales a nivel local.

El CIID organizó sesiones plenarias y de estudio de casos en relación con el tercer tema: métodos opcionales de manejo de los conflictos. El presente libro reúne siete de los estudios de casos presentados en el taller, más otros tres que giran alrededor de este tema. También incluye cuatro ensayos conceptuales sobre temas más amplios —la cultura, la sociedad, la paz y la política— que sitúan las enseñanzas derivadas de los estudios de casos en los debates en curso sobre las causas de los conflictos y sus soluciones. La mayoría de los estudios fueron originalmente patrocinados por el CIID como parte de sus programas en marcha sobre el desarrollo sustentable y la paz. El CIID busca contribuir a la generación de nuevas ideas y soluciones más eficaces de los persistentes problemas del desarrollo mediante investigaciones con una base local pero de trascendencia mundial. Varios de los programas actuales del CIID se refieren específicamente a la dinámica local, nacional y regional del manejo de los recursos naturales. Su programa de la paz aborda los complejos vínculos entre la paz, el desarrollo socioeconómico y la seguridad ambiental. Las contribuciones a este volumen hechas por seis integrantes del personal de programas del CIID reflejan la amplitud y el carácter multidisciplinario de los programas del Centro.

El Instituto del Banco Mundial organizó el taller internacional de 1998 conjuntamente con el CIID, la Fundación Ford y otros organismos, como parte de su programa actual sobre reformas políticas e institucionales para lograr un desarrollo rural sustentable. Es un programa a nivel mundial, que pone especial énfasis en África; su objetivo general es ayudar a los países a formular y poner en práctica iniciativas políticas y reformas institucionales para un desarrollo rural sustentable y el uso sustentable de los recursos naturales, de tal modo que el sector rural pueda desempeñar una función vital en el desarrollo económico, el alivio de la pobreza y la seguridad alimentaria. El programa pretende promover el diálogo político sobre esas cuestiones y contribuir a él fortaleciendo la capacidad de gestión, de análisis y capacitación no sólo de los gobiernos y universidades participantes sino también en el sector privado y la sociedad civil. El Instituto del Banco

Mundial ofrece capacitación y otras actividades de aprendizaje que apoyan la misión del Banco Mundial de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en el mundo en desarrollo. Los programas del Instituto contribuyen a aumentar la capacidad de los prestatarios, el personal y otros colaboradores del Banco Mundial en relación con habilidades y conocimientos fundamentales para el desarrollo económico y social.

El CIID y el Instituto del Banco Mundial se complacen en colaborar en la publicación de este libro. Esperamos que las ideas aquí presentadas sean usadas por los encargados de formular las políticas, quienes trabajan sobre el terreno y los investigadores para generar estrategias orientadas a transformar los conflictos por los recursos naturales en oportunidades de cambio social y colaboración.

Maureen O'Neil
Presidenta
Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo
Ottawa, Canadá

Vinod Thomas
Director
Instituto del Banco Mundial
Washington, DC
Estados Unidos de América

Reconocimiento

La elaboración de este libro tomó un año; agradezco a todos aquellos que colaboraron en su preparación. Los capítulos fueron revisados por varios lectores, cuyos comentarios y sugerencias mejoraron grandemente la lógica de los argumentos y el estilo de la presentación. Expreso mi gratitud a Jessica Blitt, Lisa Burley, Ken Bush, Galil Elmekki, Pablo Lopez-Villegas, Karen McAllister, Erik Nielsen, Robert Opp, Gerett Rusnak y Stephen Tyler. Chris Gerrard, del Instituto del Banco Mundial, fue de gran ayuda durante los meses previos al Taller Internacional sobre el Manejo Colaborativo de los Recursos Naturales, celebrado en Washington del 10 al 14 de mayo de 1999, e hizo posible reunir a un grupo excepcional de expositores. Simon Carter, Necla Tschirgi y Stephen Tyler, líderes de equipo de tres iniciativas de programas del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) relacionadas con el manejo de los recursos naturales y la pacificación, nunca flaquearon en apoyo y aliento durante la preparación de las ponencias para el taller y la elaboración de un manuscrito para publicación. Un taller de medio día organizado por el CIID inmediatamente después del evento principal también contribuyó a consolidar las reflexiones acerca de las enseñanzas aprendidas y las lagunas importantes en la investigación, información que fue incorporada en varios de los capítulos. En este último taller participaron John Ambler, Jacqueline Ashby, Daniel Buckles, Simon Carter, Jacqueline Chenier, Jacques Chevalier, Larry Fisher, Pascal Girot, Phil Hirsch, Shashi Kant, Doug McGuire, Ilya Moeliono, Robert Opp, Paola Oviedo, Carlos Pérez Arrarte, Khamla Phanvilay, Tahnee Robertson, Gerett Rusnak, Terry Smutylo, Mohamed Suliman, Liana Talaue-McManus, Kaneungnit Tubtim, Stephen Tyler y Kadi Warner. Sandy Garland brindó un extraordinario apoyo editorial durante la preparación del manuscrito, y Bill Carman, Gerett Rusnak, Helen Raij y Kevin Conway ayudaron a crear el sitio web para la discusión de versiones anteriores del manuscrito. La traducción fue hecha por Nora A. de Allende. Tengo una deuda especial con los coautores del libro por la paciencia y diligencia con que efectuaron las revisiones de las versiones preliminares de sus capítulos. También deseo agradecer en particular la contribución de Madelaine Audet, recientemente fallecida, quien fuera por mucho tiempo especialista en referencias bibliográficas del CIID en Ottawa. La ayuda de Madelaine fue de gran utilidad tanto en la identificación de material especializado pertinente de diversos autores y como en apoyo a la comunicación mediante el internet de los resultados de la investigación. Dedico esta obra a su memoria.

Daniel Buckles

Introducción

Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales

Daniel Buckles y Gerett Rusnak

¿Por qué se producen conflictos por el uso de los recursos naturales? ¿Cómo se incorporan factores externos en los conflictos locales? ¿Cuáles mecanismos rectores conducen a un manejo de los recursos naturales por las comunidades que sea equitativo y sustentable? ¿Cuándo las estrategias locales para el manejo de los conflictos tienen que ser complementadas con mecanismos externos o nuevos o sustituidas por ellos? ¿Cómo puede ayudar la investigación a identificar oportunidades para convertir el conflicto en colaboración? ¿Por qué es tan difícil la colaboración en el manejo de los recursos naturales?

Este libro intenta responder a esas preguntas. Los estudios de casos analizan conflictos específicos por los recursos naturales en diez países y las intervenciones de personas cercanas a los conflictos (en ciertos casos, los autores mismos). Cuatro documentos conceptuales agrupan las historias de los casos alrededor de temas particulares: la cultura, la sociedad, la paz y la política. Los documentos conceptuales ilustran sus puntos principales con ejemplos tomados de los estudios de casos, basando los conceptos en experiencias concretas y planteando interrogantes más amplios para su estudio posterior. Chevalier y Buckles (este volumen) presentan las diferencias en las perspectivas culturales sobre el manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN). Empleando el formato de un coloquio, los autores intentan acercar al lector a las formas orales de la política, la enseñanza y el aprendizaje basados en la comunidad. Ramírez (este volumen) examina la teoría y la práctica del análisis de los interesados y formula una serie de propuestas que aclaran cómo puede ser usado para identificar oportunidades de convertir el conflicto en colaboración. Bush y Opp (este volumen) retan a los profesionales del desarrollo, incluidos los autores de los estudios de casos, a responder a preguntas fundamentales concernientes a las causas

del conflicto antes de iniciar una intervención. Señalan que las respuestas a esas preguntas no sólo moldearán la intervención sino también permitirán a las partes evaluar los efectos de los intentos de introdución de modalidades de manejo colaborativo de los recursos naturales sobre la paz y los conflictos. Tyler (este volumen) examina las políticas que actúan como factores disuasivos para el MCRN y esboza los cambios políticos necesarios para apoyar formas locales de manejo de los recursos naturales.

La interacción fecunda entre la experiencia de casos y los conceptos crea un diálogo único sobre las enseñanzas aprendidas y las lagunas estratégicas en nuestro conocimiento de las condiciones que se deben plasmar para pasar del conflicto a la colaboración. Muestra que el manejo de los conflictos es una forma crítica pero constructiva de considerar los problemas de los recursos naturales, que incluye dos pasos básicos: el análisis del conflicto y la intervención planificada por múltiples partes. El análisis del conflicto implica el estudio, efectuado por quienes están directamente involucrados y quienes tratan de ayudar en esta empresa, de las diversas dimensiones, niveles y consecuencias del conflicto, con vistas a conocer las causas. Las intervenciones por múltiples partes, cuando se basan en el estudio del conflicto, incluyen el empleo de varias técnicas, como la mediación y la negociación, que llevan a cambios en el manejo de los recursos naturales. Esperamos que la evaluación crítica de las experiencias en el manejo de conflictos presentada en este volumen orientará la práctica de todos los que nos preocupamos por un manejo sustentable y equitativo de los recursos naturales por las comunidades.

Los conflictos y el manejo de los recursos naturales

Los conflictos por recursos naturales tales como la tierra, el agua y los bosques están presentes en todas partes (Anderson et al. 1996; Ayling y Kelly 1997; Ortiz 1999). En todas partes, las personas han competido por los recursos naturales que necesitan o quieren para asegurar o mejorar su subsistencia. Sin embargo, las dimensiones, el nivel y la intensidad del conflicto varían considerablemente. Los conflictos por los recursos naturales pueden tener connotaciones de clase, cuando quienes poseen el recurso se enfrentan a quienes no poseen nada pero hacen productivo el recurso con su trabajo (Chenier et al., este volumen). Las facetas políticas pueden predominar cuando el estado tiene un vivo interés en un bien público, como la conservación (Fisher et al., este volumen), o en mantener las alianzas políticas que necesita para retener el poder (Suliman, este volumen). Las diferencias en cuanto al sexo, la edad y las características étnicas pueden moldear el empleo de los recursos naturales al destacar dimensiones culturales y sociales del conflicto (Hirsch et al., este volumen). Aun la identificación de los problemas vinculados con los recursos naturales puede ser tema de controversias según las distintas fuentes de información, las diversas visiones del mundo y las diferencias en valores (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen). Si bien cada estudio de un caso presentado en este libro no explora por igual todas esas dimensiones, el diálogo entre ellas es multifacético.

Los conflictos por los recursos naturales pueden producirse en diversos niveles, desde el ámbito familiar al plano local, regional, social y mundial. Además, el conflicto puede traspasar los límites de esos niveles mediante múltiples puntos de contacto. Los conflictos que se producen principalmente en contextos locales pueden extenderse al plano nacional y mundial a causa de su especial trascendencia jurídica (Talaue-McManus et al., este volumen; Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen) o como resultado de los esfuerzos de actores locales por influir en procesos más amplios de toma de decisiones (Chenier

et al., este volumen; Oviedo, este volumen). Todos los casos presentados en este libro se refieren a conflictos que implican interacciones bastante localizadas, específicas para el sitio, entre los interesados. No obstante, la mayoría de esos conflictos se extienden más allá de las interacciones locales e involucran también a actores y procesos de otros niveles.

La intensidad del conflicto también puede variar enormemente: desde la confusión y la frustración entre los miembros de una comunidad por la comunicación deficiente de las políticas de desarrollo (Kant y Cooke, este volumen) hasta choques violentos entre los grupos por los derechos de propiedad y las responsabilidades de los recursos (Chenier et al., este volumen; Suliman, este volumen). Con la reducción del poder gubernamental, en muchas regiones, en las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales influyen cada vez más los usuarios de los recursos, que incluyen a los pequeños agricultores y pueblos indígenas así como a los ganaderos, los grandes terratenientes y las corporaciones privadas en industrias tales como la explotación forestal, la minería, la generación de energía hidroeléctrica y las agroindustrias. Los recursos pueden ser usados por algunos en formas que afectan la subsistencia de otros. Las diferencias de poder entre los grupos pueden ser enormes y puede estar en juego la supervivencia. Los conflictos resultantes a menudo conducen a un derroche caótico de capacidades humanas y al agotamiento de los mismos recursos naturales sobre los cuales se basan la subsistencia, la economía y la sociedad. También pueden llevar a un derramamiento de sangre. Varios de los casos presentados aquí abordan la extremadamente difícil cuestión de los límites de los métodos de manejo colaborativo de los recursos naturales y la función de la violencia cuando se trata de restablecer la justicia ante intereses políticos y económicos muy arraigados.

¿Por qué se produce el conflicto?

El uso de los recursos naturales suele originar conflictos por diversas razones. En primer lugar, los recursos naturales están integrados en un entorno o espacio interconectado donde las acciones de un individuo o grupo pueden generar efectos que llegan muy lejos. Por ejemplo, el uso del agua para riego en los tramos superiores del río Calico, Nicaragua, enfrenta a los terratenientes que están aguas arriba con las comunidades aguas abajo que necesitan el agua para consumo y uso doméstico (Vernooy y Ashby, este volumen). Procesos biofísicos o ecológicos vinculados en un entorno específico generan efectos acumulativos de gran alcance, como la erosión, la contaminación o la pérdida de hábitats de plantas y animales. La naturaleza del problema tal vez no sea evidente porque a menudo no se conocen bien las relaciones ecológicas.

> Los conflictos implícitos son aquellos en los cuales las comunidades son afectadas por un proceso de degradación ambiental que no reconocen [o], aunque tal vez estén conscientes de la degradación, no pueden asociarla con la actividad de agentes sociales específicos. El conflicto ambiental se vuelve entonces explícito cuando las comunidades establecen una conexión lógica inmediata entre la degradación ambiental y las actividades de ciertos agentes sociales.
>
> (Ascerlad 1992, p. 35)

La investigación y la comunicación pueden ayudar a establecer esta conexión y, por consiguiente, convertirse en causas próximas del conflicto y también en catalizadores del aprendizaje social sobre cómo manejar los recursos y los conflictos. Los científicos demostraron que la proliferación de corrales y jaulas para peces en la acuicultura practicada en el canal Caquiputan de Bolinao, Filipinas, reducía el caudal y la cantidad de oxígeno disuelto en el agua a niveles que resultaban letales para los peces (Talaue-McManus et al., este volumen). También la navegación era afectada. Esta información

ayudó a diluir el creciente conflicto entre los usuarios de los recursos y proporcionó orientación en la elaboración de un plan para la utilización óptima de los recursos.

En segundo lugar, los recursos naturales también están integrados en un espacio social compartido donde se establecen relaciones complejas y desiguales entre una amplia gama de actores sociales: productores para la exportación agrícola, pequeños agricultores, minorías étnicas, organismos gubernamentales, etc. Como en otros campos con dimensiones políticas, los actores con mayor acceso al poder son también los que mejor pueden controlar las decisiones sobre los recursos naturales e influir en ellas para su propio beneficio (Peet y Watts 1996). Por ejemplo, los terratenientes absentistas jellabas (mercaderes, funcionarios del gobierno y generales retirados) del norte de Sudán usaron sus conexiones directas con el Banco Agrícola Estatal para canalizar créditos internacionales a la mecanización agrícola en sus operaciones en las montañas Nuba en el sur de Kordofán (Suliman, este volumen). El gobierno también contribuyó a distraer la atención y consolidar la posesión de las mejores tierras de la zona por los jellabas avivando tensiones históricas entre los árabes baggaras y los pueblos nubas.

En tercer lugar, crece la escasez de los recursos naturales a causa del rápido cambio ambiental, el aumento de la demanda y su distribución desigual (Homer-Dixon y Blitt 1998). El cambio ambiental puede incluir la degradación de la tierra y el agua, la sobreexplotación de la fauna y la flora y los recursos acuáticos, extensos desmontes o avenamientos, o cambios climáticos. El aumento de la demanda tiene múltiples dimensiones sociales y económicas, incluyendo el crecimiento demográfico, la modificación de los patrones de consumo, la liberalización del mercado, el desarrollo de empresas rurales y los cambios en la tecnología y el uso de la tierra. La escasez de recursos naturales también puede ser consecuencia de la distribución desigual de los recursos entre individuos y grupos sociales, o de la ambigüedad en la definición de los derechos sobre los recursos de propiedad común. Como observaron Homer-Dixon y Blitt (1998, p. 8), los efectos de la escasez ambiental tales como "una restringida producción agrícola, la limitada producción económica, la emigración, la fragmentación social y la desorganización de las instituciones ... pueden, ya sea en forma aislada o en combinación, producir o exacerbar conflictos entre grupos".

El conflicto entre comunidades y etnias en la cuenca del Nam Ngum en la República Democrática Popular Lao ha sido provocado por diversas presiones que causan una mayor escasez de los recursos naturales (Hirsch et al., este volumen). En algunas partes de la cuenca, la emigración forzada hacia zonas ya colonizadas por otros grupos étnicos aumentó las presiones sobre los terrenos boscosos usados en los sistemas de cultivo itinerante. En otras zonas, la desorganización de las instituciones gubernamentales por las reformas de la economía tradicional llevó a un nuevo trazado de los límites administrativos de algunas aldeas y a la creación de una "tierra de nadie", donde los derechos de tenencia están vagamente definidos. La generación de energía hidroeléctrica redujo considerablemente la dotación de recursos de aldeas afectadas por inundaciones, lo cual llevó a la deforestación de zonas críticas para la conservación de los recursos hídricos aguas arriba.

Por último, los recursos naturales son usados por las personas en formas que se definen de manera simbólica. La tierra, los bosques y los cauces no son sólo recursos materiales por los cuales compiten las personas sino también parte de una forma particular de vida (agricultor, ganadero, pescador, maderero), una identidad étnica y un conjunto de funciones que dependen del sexo y la edad. Estas dimensiones simbólicas de los recursos naturales se prestan a luchas ideológicas, sociales y políticas que tienen una enorme trascendencia práctica para el manejo de los recursos naturales y el proceso de manejo de

los conflictos (Chevalier y Buckles 1995). Las prácticas ideológicas, sociales y políticas son tema de debate en la mayoría de los entornos, lo cual hace difícil aplicar a problemas de recursos naturales los diversos conocimientos y perspectivas de los usuarios de los recursos. El punto de vista de los chortís locales en Copán, Honduras, fue reprimido por las elites terratenientes ansiosas de negar su herencia indígena (Chenier et al., este volumen). Las perspectivas locales también fueron inicialmente ignoradas por los representantes políticos de los chortís, preocupados con la lucha nacional por alcanzar legitimidad a nivel nacional.

Como consecuencia de estas dimensiones del manejo de los recursos naturales, los conflictos específicos sobre los recursos por lo general tienen múltiples causas, algunas próximas, otras subyacentes o contribuyentes. Es preciso un método pluralista que reconozca las múltiples perspectivas de los interesados y los efectos simultáneos que tienen diversas causas en los conflictos por los recursos naturales para comprender la situación inicial e identificar estrategias orientadas a promover un cambio.

Del conflicto a la colaboración

Los conflictos por los recursos naturales tienen muchas repercusiones negativas. No obstante, quienes estudian un conflicto también reconocen su valor como catalizador de un cambio social positivo. El conflicto es una experiencia intensa en la comunicación y la interacción, con un potencial transformador. Para los grupos marginados que buscan corregir injusticias o desigualdades extremas en la distribución de los recursos, el conflicto es una característica inherente de su lucha para lograr un cambio. Si bien la confrontación puede llevar a la violencia, evitar y rehuir el conflicto puede ser igualmente peligroso ya que los problemas no resueltos pueden estallar con renovado vigor. La interpretación errónea o la confusión en cuanto a los derechos sobre los recursos naturales y las responsabilidades de su manejo pueden intensificarse y convertirse en conflictos más intensos a medida que se multiplica el número de personas involucradas y los problemas. Como observó Lederach (1992), los problemas se transforman en embrollos que se vuelven enfrentamientos.

Los conflictos sólo se resuelven por completo cuando se eliminan las fuentes subyacentes de tensión entre las partes, situación que puede ser la antítesis de la vida social (Chevalier y Buckles, este volumen). Para aquellos que ven el conflicto como una característica normal y en potencia positiva de las sociedades humanas, el conflicto no debe ser eliminado totalmente mediante la "solución" sino, más bien, "manejado" de tal modo que no conduzca a la violencia sino que pueda lograr un cambio. Brown (1983, p. 9, citado en Driscoll 1994, p. 8) llega a sugerir que "el manejo del conflicto puede requerir una intervención para reducir el conflicto cuando éste es excesivo, o una intervención para promover el conflicto cuando éste es demasiado pequeño".

El campo del manejo de conflictos toma muchos de sus principios de las experiencias estadounidenses con la solución alternativa de disputas (SAD). En contraste con el litigio y otras modalidades de confrontación en la solución de conflictos, la SAD se refiere a una serie de métodos de colaboración que incluyen la conciliación, la negociación y la mediación (Pendzich et al. 1994; Moore 1996). La conciliación consiste en un intento por una tercera parte neutral de comunicarse por separado con las partes en litigio con el fin de reducir las tensiones y llegar a un acuerdo sobre un proceso para abordar una disputa. La negociación es un proceso voluntario en el cual las partes se reúnen "cara a cara" para

llegar a una solución mutuamente aceptable de las cuestiones en un conflicto. La mediación implica la colaboración de una tercera parte neutral, como mediadora, que ayuda a las partes en conflicto a alcanzar en forma conjunta un acuerdo en un proceso de negociación, pero que no tiene poder para dirigir a las partes o imponer una solución a la disputa. Mediante la SAD, se buscan opciones que beneficien a todas las partes concentrándose en el problema (no en la persona) y creando la conciencia de la interdependencia entre los interesados.

Si bien estos métodos de manejo de los conflictos son atractivos, ¿realmente funcionan los principios en los conflictos vinculados con recursos naturales? Las técnicas de la SAD dependen de condiciones culturales y jurídicas, como la disposición a reconocer públicamente un conflicto, y del apoyo administrativo y financiero para las soluciones negociadas (Bingham 1986; Shaftoe 1993; Pendzich et al. 1994). También dependen de la participación voluntaria de todos los interesados importantes. Estas condiciones no existen en muchos contextos del Norte y del Sur. El reconocimiento del beneficio propio entre los interesados tal vez no sea evidente o suficientemente urgente en situaciones que involucran los intereses de elites nacionales u otros grupos que disponen de medidas de coerción. La SAD puede incluso ser contraproducente si el proceso sólo logra reunir a ciertos grupos para mediar en sus diferencias cuando las causas del conflicto y los obstáculos para la solución están fuera de su control. Entretanto, en todo el mundo se promueve la capacitación en el manejo de conflictos basado en los principios de la SAD y surge una nueva clase de consultor en desarrollo: el mediador. El énfasis de la SAD en la función de los mediadores en la solución de problemas puede llevar a la dependencia de "expertos" y a descuidar procesos que conducen a una mayor capacidad local para manejar conflictos recurrentes. Dada esta tendencia, es urgente la necesidad de evaluar en forma crítica los métodos con vistas a determinar las condiciones que llevan a decisiones más estables, transparentes e incluyentes.

También es fundamental reconocer que, a pesar de que la negociación, la mediación y la conciliación están siendo promovidas como "alternativas" en las sociedades occidentales, no son completamente nuevas. Castro y Ettenger (1996, p. 1) señalan que "todos los órdenes jurídicos, basados en instituciones consuetudinarias o estatales, dependen, en diversos grados, de los mismos procedimientos básicos para manejar las disputas ... la anulación, la coerción, la negociación, la mediación, el arbitraje y la adjudicación". Además, los integrantes de diversas sociedades usan otros "mecanismos para manejar las disputas a nivel local, incluyendo la presión de los pares, el chismorreo, el ostracismo, la violencia, la humillación pública, la brujería y la cura espiritual" (Castro y Ettenger 1996, p. 7).

Estos mecanismos locales de manejo de los conflictos no siempre son equitativos y eficientes, especialmente en los conflictos con dimensiones múltiples y creciente intensidad. Algunos pueden obstaculizar el desarrollo equitativo y sustentable y pueden ser legítimamente impugnados. No obstante, las tradiciones occidentales de manejo de los conflictos tienen que ser equilibradas con el estudio sistemático de las prácticas, conocimientos y recursos locales usados para manejar los conflictos (Chevalier y Buckles, este volumen). Los factores culturales, simbólicos y psicológicos que surgen de este análisis pueden ser usados para fortalecer la integridad de las estrategias locales y corregir las desigualdades en las formas locales de manejo de los conflictos. Además, es importante dedicar atención a las estrategias locales porque la diversidad que encarnan es necesaria para mantener los debates metodológicos abiertos a otras voces y experiencias. En un mundo homogeneizante, los diversos conocimientos y métodos locales son fuentes críticas de innovación.

El análisis por los interesados de las áreas problemáticas y los conflictos es un paso esencial para catalizar el reconocimiento de la necesidad de un cambio. Los casos presentados en el presente volumen muestran que las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales se toman mediante complejas interacciones entre los actores y la dotación de recursos naturales en diversos niveles, desde la finca y la cuenca a las instituciones nacionales y más allá. Los problemas y conflictos que surgen como resultado de estas decisiones nunca son totalmente causados por un individuo o grupo. Por lo general no puede haber comprensión y soluciones reales si todos los interesados no ven su propia función en crear y perpetuar el conflicto.

El análisis de múltiples interesados es un marco general para examinar las diferencias en cuanto a intereses y relaciones de poder entre los interesados, con vistas a identificar quién es afectado por los patrones actuales de manejo de los recursos naturales y quién puede influir en esos patrones (Ramírez, este volumen). El análisis de los problemas desde el punto de vista de todos los interesados puede ayudar a separar las causas múltiples del conflicto y aportar un caudal de conocimientos aplicables en la identificación y la elaboración de soluciones. Al identificar los problemas y establecer las prioridades, se presta particular atención a las diferencias basadas en el sexo y en las clases sociales porque en muchas sociedades estas diferencias son sistemáticamente reprimidas o ignoradas.

Se pueden adaptar diversos métodos de investigación como parte de este enfoque analítico, incluyendo la evaluación participativa rural, la investigación participativa para la acción, el análisis según el sexo y el análisis de las diferencias en los intereses de clase y las relaciones de poder. Como señala Ramírez (este volumen), el análisis de los interesados puede ser efectuado por investigadores externos o ser usado por los mismos interesados como un proceso participativo en apoyo del manejo de los conflictos. Cuando los interesados llegan a reconocer por sí mismos los intereses y las diferencias estratégicas que los conectan entre sí, pueden surgir nuevas oportunidades de convertir el conflicto en colaboración.

Los límites de la colaboración

Tal vez el reto más arduo pero esencial en la búsqueda de colaboración en el manejo de los recursos naturales sea lograr que los interesados más poderosos participen en el análisis de las causas y alternativas del conflicto. Si bien en muchos entornos los grupos marginados deben ser habilitados para que emprendan el análisis de los problemas y formulen estrategias de negociación, sólo se producirá un cambio si se estimula a los poderosos a que actúen sobre las causas de la marginación, la desigualdad y el mal manejo. Las condiciones —y las presiones con ellas relacionadas— que se requieren para lograr esa acción no son bien conocidas y rara vez han sido estudiadas. En síntesis, ¿cómo se consigue que el león y el cordero se sienten juntos a la mesa? (Thomas et al. 1996).

Las investigaciones efectuadas por Scott (1987, 1990) indican que casi siempre los interesados marginados disponen de fuentes de poder, aunque sólo sea como una tendencia encubierta o una "transcripción oculta". En respuesta a una propuesta muy explícita, el silencio sepulcral a veces puede ser muy revelador. El reto es aumentar la capacidad de los grupos marginados de usar su poder con eficiencia para hacer que los manifiestamente poderosos participen en una negociación real. Éste es el reto que pone a prueba los límites de los métodos de manejo de los recursos naturales en colaboración y muestra por qué es tan difícil una colaboración auténtica.

Varios de los estudios de casos presentados en este volumen señalan que puede ser necesaria una muestra de fuerza mediante la confrontación para atraer la atención de interesados importantes que pueden corregir el desequilibrio de poder. En las islas Galápagos, Ecuador (Oviedo, este volumen), y en Cahuita, Costa Rica (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen), la amenaza de violencia suscitada por interesados locales consiguió que intervinieran el lejano gobierno e interesados internacionales con poder para cambiar la distribución de los derechos y responsabilidades vinculados con los recursos naturales.

Sin embargo, la confrontación violenta puede ser estéril y "es propensa a generar consecuencias imprevistas, fortuitas e incontrolables" (Bush y Opp, este volumen). Por lo general provoca sufrimientos cuando se la usa contra un oponente que emplea instrumentos igualmente contundentes. En un caso que implicó un sangriento conflicto armado en Sudán (Suliman, este volumen), se está produciendo un cambio en forma muy gradual a medida que las personas modifican sus percepciones de las causas y efectos del conflicto por los recursos naturales. La frágil paz que está surgiendo entre los nubas y los árabes baggaras es sostenida por el reconocimiento de que ambas partes están perdiendo todo lo que es importante para ellos (personas, ganado, comercio). La atención se traslada a las causas políticas y económicas externas de sus violentas confrontaciones.

Contrariamente a lo que sucede en el escenario de la confrontación, las alianzas locales con grupos de apoyo, organismos internacionales y académicos ofrecen cierta libertad para abordar los desequilibrios de poder en forma más imaginativa y productiva. La difundida proyección en Uruguay de dos películas sobre las amenazas a zonas pantanosas sensibles desde el punto de vista ambiental, planteadas por las prácticas de los productores comerciales de arroz, resultó fundamental para influir en la opinión pública (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen). El impulso creado por esta campaña fue luego usado por organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos locales para cambiar los patrones de inversión pública y privada en el desarrollo y la conservación.

Las opiniones de los académicos también pueden influir en interesados importantes, como legisladores y funcionarios gubernamentales de alto nivel (Williamson 1999). En Nusa Tenggara, Indonesia Oriental, una red no oficial de individuos pertenecientes a ONG, instituciones de investigación, organismos gubernamentales y comunidades locales está facilitando un proceso regional de consulta a la comunidad, investigación, mediación y negociación, que hace participar a múltiples interesados en el manejo de los conflictos por los recursos forestales (Fisher et al., este volumen). Gracias a este proceso, se llamó la atención de los funcionarios gubernamentales de alto nivel acerca de los efectos no buscados de las políticas nacionales en el plano de la comunidad, abriendo así el camino para el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de políticas flexibles y el valor de incorporar a grupos antes excluidos en el proceso de toma de decisiones. La investigación desempeñó una función catalizadora al contribuir a hacer explícitos conflictos implícitos y proporcionar información detallada y creíble, necesaria para comprender las dimensiones y los diversos niveles de los conflictos y las oportunidades de cambio.

Las alianzas con movimientos sociales más amplios que expresan demandas de democratización y responsabilidad ambiental también pueden aumentar las voces de los marginados en formas que incorporen a las personas en el diálogo y generen el debate popular. El establecimiento de coaliciones entre grupos locales y movimientos sociales progresistas es esencial para redefinir los términos del debate sobre el acceso a los recursos naturales y su utilización, y para crear o ampliar espacios y mecanismos de negociación de los diversos intereses que separan a los agricultores de los ganaderos, los madereros de los pueblos indígenas, los hombres de las mujeres, los funcionarios locales de quienes formu-

lan las políticas a nivel nacional, y los productores primarios de los capitalistas. Para sostener y orientar el debate popular, es preciso que la investigación preste más atención a la manera en que factores externos (ajustes estructurales, acuerdos comerciales, políticas nacionales, etc.) se incorporan a los conflictos locales. La determinación de las relaciones históricas y estructurales entre las comunidades y los procesos más amplios que afectan a la sociedad abre la posibilidad de identificar problemas fundamentales y de formular un discurso social alternativo.

La construcción de un entorno en el cual se puedan manejar en forma productiva los conflictos por los recursos naturales también requiere nuevas estructuras y procesos para dirigir las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales (Agarwal 1997; Kothari et al. 1998). Dadas las múltiples dimensiones del manejo de los recursos naturales, puede ser inútil negociar para lograr un cambio si factores políticos, administrativos y financieros en los niveles más altos bloquean o contradicen las decisiones tomadas en el plano local (Tyler, este volumen). Se requieren cambios de las políticas nacionales y los marcos jurídicos que permitan establecer relaciones entre instituciones oficiales y no oficiales en diversos niveles. Como observó Ashby (Eberlee 1999, p. 4), "el problema crítico no es tanto la capacidad en el micronivel sino la incapacidad de los gobiernos de proporcionar en el sector público contrapartes eficientes de las organizaciones basadas en la comunidad".

Las experiencias en Indonesia (Fisher et al., este volumen), India (Kant y Cooke, este volumen), Filipinas (Talaue-McManus et al., este volumen) y Costa Rica (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen) indican que las estructuras y procesos de gobierno que incorporan a grupos antes excluidos en la toma de decisiones ofrecen nuevas oportunidades de mejorar las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales y de encontrar formas mejores de evitar, resolver o manejar los conflictos. La política de manejo forestal conjunto (MFC) en la India implica la participación de una amplia gama de interesados, incluyendo a las mujeres, en las decisiones sobre el manejo de los recursos. En ciertos entornos, la política ha dado como resultado nuevos mecanismos locales para llegar a acuerdos sobre los procedimientos, el poder compartido y la solución de disputas (Kant y Cooke, este volumen). No obstante, la política está incompleta y es inflexible y a menudo conduce a contradicciones entre los procesos oficiales y no oficiales de toma de decisiones. Por ejemplo, en algunas aldeas las disposiciones que prohíben la venta de leña bajo el MFC socavan la estrategia de supervivencia de las castas pobres que dependen de ese recurso. Si bien el proceso de toma de decisiones por los líderes de las aldeas podría dar cabida a estas necesidades basándose en el derecho consuetudinario y un comportamiento aceptado en el lugar, los comités de MFC carecen de autoridad para adaptar las normas de la política a las circunstancias locales.

En Cahuita, Costa Rica, un comité local creado para manejar una disputa específica por los servicios a los visitantes del Parque Nacional de Cahuita se convirtió en pocos años en un comité de manejo integrado por personas del lugar y funcionarios gubernamentales vinculados con el manejo de los recursos naturales del parque (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen). Un decreto del poder ejecutivo describiendo el cometido del comité contribuyó a crear un ambiente propicio para la participación local en las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Si bien el decreto no llegó a delegar toda la autoridad administrativa en el comité, los actores locales explotaron con eficiencia la legitimidad que les proporcionó. El conflicto se resolvió en forma eficiente y se tomaron decisiones sobre el manejo de los recursos a satisfacción de los funcionarios gubernamentales. Estos logros abren el camino al desarrollo de un régimen de comanejo con profundas implicaciones para la forma en que se manejan los parques en Costa Rica. La experiencia sugiere que, si

bien no siempre es posible alcanzar un consenso, un ejercicio del gobierno que sea más incluyente, transparente y eficiente puede ayudar a los grupos en conflicto a dirimir ciertas diferencias, encontrar un punto de confluencia y mejorar decisiones fundamentales que afectan su subsistencia.

Si bien el desarrollo de estructuras transparentes y participativas para gobernar los recursos naturales es un paso esencial, surgen varios otros retos. Será preciso negociar y poner en práctica nuevas y múltiples funciones para los interesados locales y externos. A medida que se sustituyan los procedimientos tradicionales de los acuerdos institucionales existentes y se transforme la situación de los interesados, se volverá aun más crítico el establecimiento de relaciones sociales de confianza (Seligman 1997). Los agricultores, tanto hombres como mujeres, tendrán que ser sinceramente reconocidos y escuchados como expertos en el sitio. Los gobiernos y las organizaciones locales deberán crear nuevos sistemas de comunicación y capacitación para aumentar la capacidad de las comunidades de generar información y conocimientos útiles para los interesados. Los funcionarios gubernamentales habrán de actuar como facilitadores y ejecutores de las decisiones emanadas de los sistemas locales de gobierno, y no como encargados de tomar las decisiones por sí mismos (Tyler, este volumen). El grado de "buena disposición para aprender" y —porque impugnar y aprender las nuevas funciones es una empresa riesgosa— el "margen para el aprendizaje" (Bernard y Armstrong 1997) serán factores críticos que afectan a quienes participan en el manejo colaborativo de los recursos naturales y la forma en que se efectúe el manejo. Nuestra esperanza es que esta obra identifique otras investigaciones necesarias para apoyar este proceso e incremente la capacidad de las comunidades de manejar y transformar los conflictos que afectan su vida.

Referencias bibliográficas

Anderson, J.; Gauthier, M; Thomas, G.; Wondolleck, J. 1996. Setting the stage. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Ascerlad, H. 1992. Environment and democracy. Instituto Brasileiro de Análisis Sociais e Econômicas, Rio de Janeiro, Brasil.

Agarwal, B. 1997. Environmental action, gender equity and women's participation. Development and Change, 28, 1–44.

Ayling, R.; Kelly, K. 1997. Dealing with conflict: natural resources and dispute resolution. Commonwealth Forestry Review, 76(3), 182–185.

Bernard, A.; Armstrong, G. 1997. Learning and integration: learning theory and policy integration. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá. Informe inédito.

Bingham, G. 1986. Resolving environmental disputes: a decade of experience. Donnely and Sons, Harrisonburg, VA, E.U.A.

Brown, L.D. 1983. Managing conflict at organizational interfaces. Addison-Wesley, Reading, MA, E.U.A.

Castro, A.P.; Ettenger, K. 1996. Indigenous knowledge and conflict management: exploring local perspectives and mechanisms for dealing with community forest disputes. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Chevalier, J.; Buckles, D. 1995. A land without gods: process theory, maldevelopment and the Mexican Nahuas. Zed Books, Londres, Reino Unido.

Driscoll, C. 1994. Diversity, dialogue and learning: the case of the Forest Round Table on Sustainable Development. Queen's University, Kingston, ON, Canadá. Tesis doctoral.

Eberlee, J. 1999. Alternative approaches to managing conflict over natural resources. IDRC Reports, 278, 1–5.

Homer-Dixon, T.; Blitt, J. 1998. Ecoviolence: links among environment, population, and security. Rowman & Littlefield, Lanham, MD, E.U.A.

Kothari, A.; Anuradha, R.V.; Pathak, N. 1998. Community-based conservation: issues and prospects. En Kothari, A.; Anuradha, R.V.; Pathak, N.; Taneja, B., ed., Communities and conservation: natural resource management in South and Central Asia. Sage Publications, Nueva Delhi, India.

Lederach, J.P. 1992. Enredos, pleitos y problemas: una guía práctica para ayudar a resolver conflictos. Comisión Central Menonita. Ediciones Clara-Semilla, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Moore, C. 1996. The mediation process; practical strategies for resolving conflict. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, E.U.A.

Ortiz, P. 1999. Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria. En Ortiz, P., ed., Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina. Ediciones ABYA–YALA; FAO–FTPP; COMUNIDEC, Quito, Ecuador.

Peet, R.; Watts, M. 1996. Liberation ecologies: environment, development and social movements. Routledge, Londres, Reino Unido.

Pendzich, C.; Thomas, G.; Wohlgenant, T. 1994. The role of alternative conflict management in community forestry. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Scott, J. 1987. Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance. Yale University Press, New Haven, CT, E.U.A.

——— 1990. Domination and the arts of existance: hidden transcripts. Yale University Press, New Haven, CT, E.U.A.

Seligman, A. 1997. The problem of trust. Princeton University Press, Princeton, NJ, E.U.A.

Shaftoe, D., ed. 1993. Responding to changing times: environmental mediation in Canada. Interaction for Conflict Resolution, Waterloo, ON, Canadá.

Thomas, G.; Anderson, J.; Chandrasekharan, D.; Kakabadse, Y.; Matiru, V. 1996. Levelling the playing field: promoting authentic and equitable dialogue under inequitable conditions. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Williamson, R. 1999. The international fur ban and public policy advocacy: the significance of Inuit cultural persistence. Practicing Anthropology, 21(1), 2–8.

Concepto

La cultura

Capítulo 1

El manejo de los conflictos: Una perspectiva heterocultural

Jacques M. Chevalier y Daniel Buckles

La investigación sobre el manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN) ha prestado poca atención a supuestos esenciales que usa en el análisis de los conflictos y el manejo de éstos. Los conceptos de pacifismo, igualitarismo, comunalismo, secularismo y racionalismo han sido incorporados al método de manejo de los recursos naturales basado en la comunidad y a menudo son tratados como principios universales. En este trabajo examinamos las diferencias en las perspectivas culturales acerca de estos supuestos. También invitamos a los investigadores a fundar su práctica de manejo de los conflictos en los distintos entornos sociales y culturales que encuentran. Mediante el empleo de un formato de coloquio y la referencia a los casos expuestos en el presente volumen, intentamos acercar al lector a formas orales de política, aprendizaje y enseñanza basadas en la comunidad, como un método alternativo para resolver las diferencias en las perspectivas acerca del significado de los conflictos y el manejo de éstos.

La antropología como bumerán

Instituto: ¿Estás familiarizado con la literatura y los experimentos en el campo de MCRN?

Antropólogo: ¿Te refieres al método de manejo comunitario de los recursos naturales? Lo siento, odio las siglas, en especial ésta. ¡Ni siquiera tiene una vocal! Sí, estoy familiarizado con él.

Instituto: Bien, ¿podrías ayudarnos a elaborar preguntas para la investigación que se refieran a algunas de las dimensiones culturales del MCRN?

Antropólogo: Claro que sí, soy bueno para hacer preguntas. Pero dime más del asunto.

Instituto: Pensamos que el MCRN es algo bueno, excepto quizás por la sigla. Durante muchos años hemos apoyado la investigación y el desarrollo sobre formas de mejorar el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad. La premisa básica de gran parte de esa labor es que el acceso a conocimientos útiles acerca de las opciones en el manejo de los recursos, combinados con procesos más incluyentes de toma de decisiones, pueden contribuir a un manejo de los recursos naturales más equitativo y sustentable.

Antropólogo: Suena bien. ¿Dónde encaja la antropología?

Instituto: Nuestra experiencia muestra que los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas por el acceso a los recursos naturales y su utilización son barreras importantes para el MCRN. Hemos estado examinando métodos recientes de manejo de los conflictos, como la solución alternativa de disputas (SAD), para encontrar formas de evitar, resolver o manejar conflictos por los recursos naturales (Bingham 1986; Shaftoe 1993). Si bien estos métodos nuevos son promisorios, existe el riesgo de que sean aplicados de manera indiscriminada a contextos culturales que tal vez requieran estrategias específicas. Nuestra preocupación es que, en el manejo de los conflictos, se tomen en cuenta las diferencias culturales. ¿Por qué te ríes?

Antropólogo: En realidad, es más irónico que gracioso. La tuya es una pregunta bumerán, del tipo que rebota desde las respuestas hacia las preguntas previas. Estoy pensando en las respuestas ya dadas por la literatura de la SAD.

Instituto: ¿A qué te refieres?

Antropólogo: Avruch y Black (1996) escribieron un interesante artículo sobre la tendencia estadounidense a formas alternativas de solución de los conflictos: contratar un juez, encuestas de indagación por un experto neutral, minijuicios o juicios sumarios con un jurado, intervenciones de mediadores, etc. La tendencia incluye todas las formas parajurídicas de conciliación, facilitación, mediación o arbitraje actualmente aplicadas al derecho comercial, de menores y familiar. Las reformas al sistema estadounidense de justicia se remontan al movimiento de tribunales para pequeñas demandas de decenios anteriores. También se pueden relacionar con la agitación de los años 60 y el Servicio Federal de Mediación y Conciliación que nació de la *Ley de Derechos Civiles* (1964), un servicio destinado a ayudar a las comunidades a dirimir disputas raciales y étnicas. Estos primeros intentos de un sistema alternativo de justicia fueron seguidos en los años 70 por discusiones acerca de centros vecinales de justicia y opciones de tribunales de múltiples puertas inspirados por la máxima: que el foro se adapte a las quejas.

Instituto: Interesante, pero ¿qué tienen que ver esos orígenes con nuestras preguntas concernientes a los aportes antropológicos a la solución de conflictos?

Antropólogo: A eso iba a llegar. Avruch y Black (1996) afirman que este movimiento estadounidense de "justicia no oficial" fue influido por la antropología. Tomó elementos de modelos de solución de las disputas originados en sociedades tribales y los usó para promover un enfoque de la justicia pacífico, no coercitivo, basado en la comunidad. El artículo de Richard Danzig (1973) "Hacia la creación de un sistema complementario descentralizado de justicia penal", influyó mucho en este sentido. Danzig se inspiró en parte en la clásica contribución antropológica de Gibb (1963) al tema: "La asamblea de los kpelles: un modelo terapéutico para dirimir las disputas de manera oficiosa".

Instituto: Lo que significa que no somos los primeros en hacer este tipo de preguntas. ¡Tanto mejor!

Antropólogo: No obstante, la antropología siempre es una empresa riesgosa. La interpretación que hizo Danzig de Gibb no carecerá de problemas. Su artículo simplificó excesivamente el sistema de asamblea de los kpelles de Liberia. Descuidó funciones reales, como asignar la culpa, exigir disculpas, imponer sanciones, y la coexistencia del sistema con instituciones adjudicativas oficiales semejantes a tribunales. A propósito, Abel (1982) y Nader (1980) también abordan en forma crítica la historia de las reformas del sistema judicial estadounidense.

Instituto: Quieres decir que los métodos alternativos de solución de conflictos ya han usado, tal vez en forma equivocada, la antropología. Si es así, ¿no deberíamos tratar de corregir esto buscando un conocimiento antropológico "más profundo" de la solución de conflictos?

Antropólogo: Sí, por supuesto. Pero debo advertirte que el ejercicio no carece de riesgos. Como señalan Avruch y Black (1996), hay que ser muy cautelosos al tomar prestados de otras culturas métodos alternativos de solución de los conflictos. Dicho esto, ¿dónde quieres comenzar?

Instituto: Realmente no sabemos. ¿Dónde empezarías tú?

Antropólogo: Odio dar respuestas. ¿Qué te parece si examinamos la literatura antropológica para ver lo que tiene que decir al respecto?

Instituto: Muy bien.

La política etnoambiental

Antropólogo: Existe una larga historia de investigación antropológica sobre el derecho consuetudinario indígena. Por lo general se pone énfasis en las disputas interpersonales concernientes a problemas de tenencia de la tierra, propiedad del ganado, herencia, matrimonio y acusaciones de brujería. La mayoría de los estudios de casos se refieren a África y, en menor medida, a Asia.

Instituto: ¿Puedes darnos algunos ejemplos de lecturas útiles en ese campo?

Antropólogo: Está el libro de Gluckman (1955), *The Judicial Process among the Barotse y su obra Politics, Law and Ritual in Tribal Society* (Gluckman 1965), en especial el capítulo 5, que trata problemas de disputas y arreglos. También hay que mencionar *The Nuer, de Evans-Pritchard* (1940), *Tribal Legislation among the Tswana of the Bechuanaland Protectorate, de Schapera* (1943), y *Judgement and Justice among the Tiv,* de Paul Bohannan (1957), para nombrar sólo algunos. Las obras clásicas de Barton (1919, 1949) sobre los ifugaos y kalingas de las Filipinas también nos ofrecen muy buenas descripciones de casos registrados de autoridad tribal.

Instituto: ¿No deberían quienes practican el MCRN leer esta literatura y ver qué métodos alternativos de manejo de los conflictos por los recursos naturales pueden adoptar?

Antropólogo: Siempre se puede hacer eso. Pero, me pregunto cuán útiles pueden ser las revisiones de la literatura. Se parecen un poco a los museos. Lo último que uno quiere es una visita obligada a un museo de prácticas de manejo de los conflictos osificadas en vitrinas y sacadas de sus contextos vivientes. Los métodos alternativos de manejo de los conflictos que vale la pena investigar son aquellos que son endógenos en la zona de la investigación.

Instituto: ¿Estás sugiriendo que cada proyecto de MCRN debe incluir preguntas acerca de las formas particulares en que se abordan las disputas y los arreglos relacionados con los recursos naturales a nivel local o regional, fuera del contexto institucional oficial?

Antropólogo: De eso se trata. Quienes practican el MCRN también pueden preguntarse cuáles prácticas locales de manejo de los conflictos probablemente se adaptarán a un método de MCRN y cuáles no. Podrían aprovechar los métodos locales que parezcan propicios para el MCRN y descartar los que no lo sean. A la inversa, podrían decidir revisar los principios del MCRN para adaptarlos a las condiciones culturales locales.

Instituto: A propósito, ¿conoces algún término llamativo que podamos usar para referirnos a esta contribución antropológica a métodos alternativos no jurídicos del manejo de los conflictos por los recursos naturales?

Antropólogo: Las palabras rimbombantes ayudan, ¿no? Pero hay que tener cuidado. Son como los bienes de consumo, cosas diseñadas para estar de moda sólo por un tiempo. Sin embargo, ¿qué te parece "política etnoambiental"? La expresión evoca formas indígenas de manejo de los conflictos que van más allá de las instituciones "oficiales" (vía I) y prácticas "no oficiales" de arreglo (vía II) que actualmente proliferan en América del Norte. Política etnoambiental, PE sería la sigla; tiene una vocal.

Instituto: Suena un tanto académica.

Antropólogo: No es académica, es "émica", para usar el argumento de Weldon y Jehn (1996). La PE subraya las definiciones culturales de los conflictos y el comportamiento de solución de éstos.

Instituto: ¿Podrías darnos una idea del tipo de resultados que generaría la PE?

Antropólogo: La lista es larga. Las prácticas que pueden ser pertinentes para el manejo de los conflictos por los recursos naturales son muy variadas. Como explican Castro y Ettenger (1996), pueden incluir la presión por los pares, el chismorreo, el ostracismo, la violencia, la humillación pública, el teatro, los rituales, la brujería, la cura espiritual, las alianzas de parentesco, la fragmentación de la familia o de grupos de residentes, etc.

Instituto: ¿Qué hay de los mecanismos etnoorganizacionales para el manejo de los conflictos?

Antropólogo: Aquí nuevamente hay una considerable diversidad. En Kirinyaga (Kenya), las reuniones informales de parientes pueden ser el lugar para comenzar. En el norte de la India, la función de los líderes de las aldeas en las reuniones formales e informales del *panchayat* son fundamentales para tratar los conflictos por la tierra (Moore 1993; Wadley 1994). También se pueden señalar las asambleas entre los gwembe tonga en Zambia y las

comunidades ndendeuli y chagga en Tanzanía (Moore 1986; Gulliver 1971; Colson 1995). En términos más generales, los grupos socialmente organizados que cumplen una función en la PE pueden abarcar unidades familiares, consejos de vecinos o de las aldeas, autoridades locales, grupos de edad, grupos religiosos, asociaciones étnicas o de castas, grupos vinculados con el trabajo, etc. (Yang y Wolfe 1996).

Instituto: Sin embargo, las estructuras de la PE que acabas de enumerar han sido severamente desgastadas por siglos de historia colonial, ¿no?

Antropólogo: Definitivamente. Por ejemplo, en la región de Nusa Tenggara en Indonesia Oriental, los reyes locales (*rajahs*), los consejos tribales y los líderes de los clanes solían ejercer una autoridad efectiva sobre el uso de la tierra y la explotación forestal por la comunidad. No obstante, como señalan Fisher et al. (este volumen), estos sistemas indígenas de manejo forestal han sido afectados por los recientes esfuerzos del gobierno de imponer disposiciones nacionales sobre el acceso de la comunidad y determinar límites y clasificaciones forestales basados únicamente en consideraciones técnicas. A pesar de todo, necesitamos saber más acerca de los métodos tradicionales de mediación. El caso de los *musyawarah* en Indonesia es muy ilustrativo. Tal vez se podrían incorporar algunos de sus elementos en las políticas públicas vinculadas con cuestiones de mediación en cuanto al medio ambiente (Moore y Santosa 1995).

Los supuestos del MCRN

Instituto: ¿Pero qué pasa con la PE que no se adapta al método del MCRN? ¿No deberíamos tratar de acomodarlos en alguna forma?

Antropólogo: Estoy de acuerdo; las PE hostiles no representan un problema, pero sí plantean un interrogante interesante. ¿Podría ser que el MCRN tenga incorporados supuestos que son específicos desde el punto de vista cultural y que imponen límites a nuestra elección de PE alternativas?

Instituto: Hmmm ... No me parece. ¿Tenemos que permitir que el fantasma del etnocentrismo nos persiga todo el tiempo? ¿No podemos suponer que el MCRN, dada su sensibilidad a las condiciones locales, se ajustará automáticamente a diversas expresiones y adaptaciones culturales? Siempre que, por supuesto, se hagan las preguntas apropiadas cuando se elaboran proyectos pilotos y de investigación inspirados por este enfoque general. No es una receta. Es una cacerola y la receta y los ingredientes definitivos tienen que ser seleccionados, pesados y mezclados en el lugar.

Antropólogo: Me gusta tu metáfora. No obstante, distintas cacerolas agregarán diferentes sabores al platillo. ¿Alguna vez has probado las papas cocidas en un horno de barro, como las hacen en los Andes?

Instituto: Bien, entonces dinos qué sabor tiene el MCRN.

Antropólogo: Antes de responderte, tengo que mencionar que recientemente, cuando estaba en Washington, leí algunas cosas sobre la vida y la historia de Jefferson.

Instituto: ¿Qué tiene que ver con nuestra conversación el autor de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos?

Antropólogo: Bueno, nuestra charla me recuerda algunas de las cosas evocadas y narradas en el material que leí. Tengo esta sensación insistente de que una perspectiva jeffersoniana, entendida en forma muy amplia, proporciona lo que se podría llamar el espíritu cultural del MCRN.

Instituto: Hmmm ... Empiezo a pensar que esto va a ser interminable. ¿Podrías tratar de estructurar tus preguntas y darnos ejemplos concretos para que podamos usar tus comentarios como guía para los propósitos de la investigación aplicada?

Antropólogo: Entiendo. Digamos que hacemos esto en cinco lecciones, cada una bajo la rúbrica de una palabra que termina con un "ismo" jeffersoniano, y con ejemplos tomados de la literatura sobre el MCRN y el manejo de conflictos y de algunos estudios de casos patrocinados por instituciones como la tuya.

Instituto: Me parece bien. Somos todo oídos.

El pacifismo

Antropólogo: Una serie de preguntas que deben hacerse los profesionales del MCRN y los investigadores al examinar la PE se relaciona con el pacifismo, podríamos decir el ideal jeffersoniano de armonía pacífica y civilidad. Jefferson no fue un hombre de carácter belicoso. Se esforzó por lograr reformas con medios pacíficos y objetó el castigo duro de los líderes de la rebelión de Shay (1786-1787) en Massachusetts. Redujo el presupuesto militar y se opuso a las Leyes de Extranjería y Sedición (1798), que amenazaban la libertad de los estadounidenses. Por último, pero no menos importante, Jefferson prefirió las presiones económicas a la guerra como respuesta a las violaciones británicas y francesas de la soberanía estadounidense durante las guerras napoleónicas.

Instituto: ¿Cómo se integra este ideal jeffersoniano de paz en el MCRN?

Antropólogo: El manejo de conflictos significa lo que dice: que se quieren manejar los conflictos de manera no agresiva. Las estrategias de manejo de los conflictos socioambientales adoptadas por quienes practican el MCRN están orientadas a prevenir, reducir o resolver los conflictos entre las personas. La paz es una meta importante.

Instituto: ¿Es eso un problema? ¿Acaso no desean todos la paz?

Antropólogo: Yo sí. Sin embargo, como todos los demás valoro también otras cosas y no es nada fácil encontrar cómo obtener todas las cosas buenas de la vida. Por ejemplo, la justicia le interesa a la gente, y también el bienestar y un medio ambiente favorable. La cuestión es si existen situaciones donde el MCRN favorezca a la paz a costa de la justicia, las mejoras reales en la vida de las personas y la conservación de la naturaleza.

Instituto: Es como si el MCRN tuviera que mediar en conflictos potenciales entre sus propias metas múltiples.

Antropólogo: Correcto. Para darte un ejemplo, Kant y Cooke (este volumen) observan que los resultados de las reuniones del *panchayat* de la comunidad en Madhya Pradesh, India, no siempre son justos para las partes más débiles. Los mediadores tal vez se esfuercen por lograr la paz, pero terminan por aceptar arreglos que benefician más a los grupos que ejercen más poder.

Instituto: La paz y la equidad no siempre van tomadas de la mano.

Antropólogo: Exacto. Algunos pensadores destacados en este campo, por ejemplo Nader (1990), llegan a decir que los intentos de integrar en la sociedad moderna a las instituciones no oficiales que dirimen las disputas tribales se preocupan básicamente por el control social. El resultado final de reformas aparentemente bien intencionadas del sistema judicial es que cuestiones macroestructurales de poder y desigualdad son cubiertas con un espeso manto de paz y armonía. Los derechos legítimos son objeto de transacción en un baño de "sensibilidad cultural" y se insta a los querellantes a aceptar una terapia de "desarrollo personal" a través de la mediación. Entretanto, los trabajos rentables son para una nueva raza de mediadores serviciales, misioneros de la democracia estadounidense que ofrecen un menú de técnicas de McMediación diseñadas para enfriar las cosas en todo el mundo (Avruch y Black 1996, pp. 52-53).

Instituto: Uf ... Ésa es una visión muy sombría de intentos genuinos de alejarse de las formas judiciales de litigio, ¿no?

Antropólogo: Sí, pero dado el mundo en que vivimos, pueden ser necesarias algunas advertencias. Una ilusión que debemos evitar es la idea de que la antropología necesariamente se refiere a cosas que son externas, extrañas y ajenas a nuestra cultura. Nosotros mismos nos movemos entre "culturas" diferentes y prácticas con ellas relacionadas dentro de nuestro propio entorno social. A veces para algunos de nosotros, el *ethos* de la paz es de gran trascendencia y otras consideraciones pueden ser tratadas como importantes pero, aun así, secundarias. En cambio, otras veces y para otros grupos, la ética de la justicia, la conservación y el bienestar material puede ser una prioridad. Se pueden encontrar diferencias a lo largo de estas líneas de prioridades variables dentro de una misma comunidad y entre distintas comunidades en todo el mundo, y también en el curso de la historia.

Instituto: Sabemos de muchas situaciones donde los intereses de la subsistencia chocan con las metas del MCRN vinculadas con el desarrollo sustentable. Recuerdo una discusión entre planificadores de turismo ecológico sensibles a los intereses de las comunidades y líderes de una remota comunidad indígena mexicana. Después de una gira de ensayo con ecoturistas de California, los planificadores preguntaron a los lugareños qué pensaban hacer con el dinero ganado gracias al ecoturismo. "Comprar ganado", fue la respuesta. "¿Pero qué pasará con el bosque que habrá que desmontar para los pastizales?", preguntó un consternado planificador. "No se preocupe", respondieron los nobles salvajes; "dejaremos suficientes árboles a lo largo del sendero para que no noten los claros". ¡El aumento de los ingresos y la conservación pueden ser conceptos muy distantes entre sí!

Antropólogo: Fisher et al. (este volumen) describen otro ejemplo de este tipo, cuando la agenda de conservación de organismos provinciales, regionales y nacionales en Nusa Tenggara, Indonesia, se opone a las metas de desarrollo de los gobiernos locales y de la División de Ganadería del Servicio de Agricultura. Hay miles de historias similares.

Instituto: Bueno, tal vez la paz no coincida con otras metas legítimas del MCRN, pero ¿no podemos decir sin temor a equivocarnos que no se puede lograr el MCRN en situaciones de caos y guerra?

Antropólogo: Sí y no. Tu observación requiere algunas reservas. Puede ser que el uso o la amenaza de la fuerza sea a veces la mejor forma de actuar para asegurar una paz perdurable. Villareal (1996) describe cómo los conflictos por los bosques de la comunidad en América Latina a menudo implican grandes marchas, la ocupación de edificios públicos, huelgas de hambre y alianzas con organizaciones activistas internacionales con el propósito de llevar a los gobiernos a la mesa de negociación. Recuerda las marchas de protesta de pueblos indígenas de Pastaza y también de Beni en Bolivia, que involucró la detención de funcionarios estatales de alto nivel. En 1995, los pescadores de las islas Galápagos amenazaron secuestrar a los turistas e incendiar el parque nacional después de una prohibición gubernamental de la pesquería de pepinos de mar (Oviedo, este volumen). Estas amenazas crearon las condiciones necesarias para producir un plan de comanejo sancionado por la Ley sobre el *Régimen Especial para la Provincia de Galápagos.*

Otro ejemplo más, esta vez de África. Sabemos que el gobierno de Camerún depende de los ingresos generados por empresas madereras extranjeras para compensar los declinantes precios mundiales de sus principales exportaciones (petróleo, café, cacao). Teniendo en cuenta esto, ¿se puede esperar que el gobierno transfiera libremente la autoridad sobre los recursos forestales a las comunidades locales sin que éstas usen enérgicas tácticas de presión, como el bloqueo a las empresas madereras y la amenaza de secuestrar a empleados extranjeros (Thomas et al. 1996)?

Instituto: La política ambiental en Costa Rica también parece apoyar tu argumento. La toma del Parque Nacional de Cahuita en 1995 por integrantes de la comunidad (Weitzner y Fonseca, este volumen) fue el medio para atraer la atención de los burócratas del gobierno central y ponerlos en la situación de tener que convocar a negociaciones a los múltiples interesados, establecer un comité de servicio representativo y designar a miembros calificados de la comunidad en cargos de la administración del parque.

Antropólogo: La enseñanza es que las situaciones de desigualdad pueden forzar a los actores más débiles a tomar medidas radicales, a veces violentas, para llevar a quienes tienen el poder a la mesa de negociación. El reto no es simplemente promover una cultura de paz sino, más bien, preguntar cuáles son las condiciones necesarias para que el león se siente a la mesa de negociación con el cordero, como acertadamente señalan Thomas et al. (1996). Puede ser que la "teoría de etnoconflictos" entre hispanos y estadounidenses después de todo sea correcta: en ciertos casos, una demostración de fuerza puede ser la mejor forma de conseguir la atención y medidas reales (Avruch y Black 1993, p. 139).

Instituto: El uso de la fuerza o la amenaza de usarla, en contraste con la fuerza del mejor argumento.

Antropólogo: Bien dicho. El MCRN puede fomentar las esperanzas de una congruencia óptima entre sus propias metas y los métodos propuestos para lograrlas: en otras palabras, el manejo de los recursos naturales en cooperación logrado mediante métodos participativos de manejo de los conflictos. Medios pacíficos para alcanzar fines pacíficos. Se busca así dirimir los conflictos mediante la creación de comités, mesas redondas, grupos de usuarios, organismos, organizaciones, alianzas y redes de todo tipo que emplearán procesos progresivos e iterativos de conversación y mediación social para negociar opciones que beneficien a las múltiples partes.

Instituto: Un poco como las interminables rondas de capacitación en la SAD de los investigadores y activistas del Medio Oriente, cuando el bloqueo es a nivel político. Pero, ¿qué hay del riesgo de crear una cultura de la violencia? El modelo de los hispanos y estadounidenses parece haber creado la expectativa de que el conflicto debe volverse manifiestamente violento antes de que se lo tome con seriedad. Los acuerdos de paz de Guatemala después de la prolongada lucha armada entre el gobierno y la guerrilla han originado espacios para el diálogo entre los pueblos indígenas, los intelectuales y los funcionarios gubernamentales, que no existían antes. ¡Pero a qué costo de vidas humanas y con un legado de sufrimiento colectivo! Además, la expectativa de violencia de los hispanos puede actuar en contra de algunas culturas autóctonas estadounidenses. Los emberas de Panamá durante decenios han estado rechazando en forma pacífica la usurpación de sus tierras por colonos mestizos. Han sido totalmente ignorados por éstos y el estado, pero se rehúsan a volverse violentos. ¿No podríamos decir que el MCRN es la estrategia ideal que se debe adoptar si se quieren identificar opciones no violentas?

Antropólogo: Yo diría que sí, pero sólo si nos mostramos sensibles a PE locales que tal vez no parezcan reflejar expresiones abiertas de paz. Algunas PE pueden ser propicias para el MCRN a pesar de que las apariencias indiquen lo contrario. En ciertos casos, quizás lo último que se debe hacer sea librarse de un conflicto.

Instituto: ¿Algo así como los partidos políticos que pelean constantemente en el ámbito parlamentario, pero siguen ciertas normas y límites conducentes al ejercicio de la democracia? ¿O los interesados que usan el sistema jurídico para impugnar cargos mientras manifiestan intereses opuestos y opiniones contradictorias acerca de las disputas por los recursos naturales? ¿Implica esto que la confrontación no es necesariamente negativa y puede ser usada como trampolín para un cambio positivo (Lee 1993)?

Antropólogo: Sí, y en ciertos casos se podría derrochar demasiada urbanidad cuando un buen altercado verbal o una demostración de fuerza nos puede acercar más a un acuerdo definitivo. Las tendencias pacíficas y bien intencionadas del MCRN pueden crear problemas: el camino al infierno puede estar sembrado de buenas intenciones. Algunos enfoques del manejo de conflictos tal vez parezcan suficientemente favorables para todas las partes involucradas, pero terminan creando conflictos nuevos o exacerbando los viejos. Éste puede ser el caso del manejo forestal conjunto (MFC) en la India, como explica Chandrasekharan (1996). La descentralización y la delegación en el área del manejo forestal implica una transferencia de poder orientada a facilitar el manejo de los conflictos. No obstante, todo el proceso puede dar los resultados opuestos: transferir los conflictos al plano local (Traore y Lo 1996).

Instituto: ¿Los medios menos pacíficos pueden dar mejores resultados?

Antropólogo: Posiblemente, sólo la investigación y la praxis nos lo dirán. El camino al cielo puede estar sembrado de piedras y ladrillos. En su discusión de la mediación en Sudáfrica, Chan et al. (1993) señalan que la coerción puede cumplir una función racional y constructiva en la mediación. Del mismo modo, Nader y Todd (1978), Nader (1990, 1991) y Schweitzer (1996) ponen en tela de juicio el apego antropológico a modelos de armonía social, modelos que ignoran la función vital que desempeñan las disputas abiertas en el manejo de los conflictos y el cambio social. El comportamiento antagónico concuerda más con una visión realista del orden internacional hobbesiano, un juego de suma cero gobernado por el empleo de la presión y el despliegue de tácticas de amenazas y recompensas.

Instituto: ¿Puedes pensar en otros ejemplos de retos de la PE para el pacifismo?

Antropólogo: Comparemos el enfoque estadounidense del manejo de conflictos con la forma en que se manejan las disputas en la República de Palau, un pequeño y remoto archipiélago en el Pacífico Occidental. Los supuestos estadounidenses de que las partes deben dejar las armas en la puerta, sentarse, poner sus cartas sobre la mesa (después de mantenerlas un rato apretadas contra el pecho) y tratarse unos a otros como iguales, aunque más no sea ante la ley o el mediador de la SAD. Según Avruch y Black (1996), los palauanos hacen las cosas de manera diferente; la suya es una cultura orientada a la riqueza donde la competencia opera en todos los niveles de la jerarquía social. Los palauanos se han apropiado del sistema jurídico estadounidense implantado en la sociedad palauana desde 1944, en formas que reflejan el dominio de políticas tácticas, en contraste con las apelaciones a la autoridad, para dirimir de manera efectiva los conflictos. Cuando no se las adapta a estas condiciones locales, las técnicas de la SAD pueden llevar a resultados desastrosos. Al final, la mejor estrategia puede ser un método de doble vía o diplomacia contingente: aplicar algunos de los principios de la SAD (dar poder a las partes más débiles y concentrarse en el problema, no en las personas) y, al mismo tiempo, ser prudentes en cuanto al sistema estadounidense de valores y aceptar que algunas mediaciones pueden ser guiadas por maniobras competitivas y dar, en el mejor de los casos, resultados contingentes.

Instituto: Muchos caminos llevan a Roma, incluidos los sinuosos.

Antropólogo: Un último ejemplo. Las medidas tradicionales de solución de los conflictos por la tierra entre los abkhazianos del Cáucaso Occidental incluyen el secuestro de niños. Un grupo secuestra a un pequeño de otro grupo y lo adopta para emparentar a las dos familias. El dicho abkhaziano es que "se puede lavar la sangre con leche materna, pero la sangre y la leche nunca se mezclan" (Garb 1996). El conflicto termina automáticamente cuando los enemigos se convierten en parientes, algo muy distinto de las razonables técnicas de manejo de los conflictos propugnadas en el MCRN.

El igualitarismo

Antropólogo: Mi segundo grupo de preguntas para la investigación se refiere al igualitarismo. ¿Recuerdas la lucha de Jefferson contra la aristocracia y su compromiso con los ideales de democracia e igualdad ante la ley?

Instituto: No querrás sugerir que el MCRN supone la igualdad entre los interesados, ¿no?

Antropólogo: En realidad no. Sé que la literatura es clara acerca de esto. Pocos investigadores y personas que practican el método son lo bastante ingenuos para suponer que las comunidades son homogéneas y no estratificadas. Se reconoce el mundo tal como es: un campo de batalla de conflictos de intereses gobernados por desequilibrios de poder. Una estrategia fundamental preconizada en la literatura consiste en dar poder a los débiles y los pobres. Algunos proyectos de MCRN llegan incluso a reconocer la necesidad de excluir a algunos interesados del proceso de manejo del conflicto. Por ejemplo, la industria pesquera continental quedó fuera de las negociaciones que llevaron al plan de comanejo encarnado en la *Ley sobre el Régimen Especial para la Provincia de Galápagos* (Oviedo, este volumen).

Instituto: Entonces, ¿en qué forma es problemático el igualitarismo?

Antropólogo: El peligro es que se presente la igualdad como un imperativo universal, un ideal que debe concretarse en la práctica siempre que surja la oportunidad, sin tener en cuenta las circunstancias culturales de la práctica del MCRN y las variaciones de la PE. Thomas et al. (1996) llaman a esto "nivelar el campo de juego: promover un diálogo auténtico y equitativo en condiciones no equitativas".

Instituto: Entre quienes practican el MCRN hay una tendencia a ignorar o minimizar la función positiva del conocimiento privilegiado y el liderazgo, incluidos los suyos propios, en el manejo de los conflictos. Es como si se avergonzaran de reconocer su propio poder y la claridad que resulta de un liderazgo adecuado. ¿Piensas que esto plantea preguntas importantes vinculadas con la PE?

Antropólogo: Sí. Los occidentales tienden a ver las estructuras ideales de la comunidad como individuos con derechos iguales, incluyendo el derecho a ser representados por alguien como ellos. Los agricultores no piden a los dentistas que los representen, ni los veracruzanos dependen de los buenos servicios de ciudadanos que viven en el estado de Puebla para que representen sus opiniones e intereses. Cuando los investigadores y quienes practican el MCRN van al campo, buscan grupos y comunidades ideales y sus correspondientes delegaciones y representantes, voceros generalmente escogidos mediante mecanismos de elección colectiva: el consenso, elecciones, nominaciones por procedimientos y autoridades legítimas, etc. La pregunta antropológica que hay que formular aquí es doble: ¿debe el principio de igualdad e igual representación tener en cuenta las variaciones en su expresión cultural y puede el MCRN dar cabida a desviaciones de este ethos igualitarista o, incluso, requerir esas desviaciones?

Instituto: Ésas son preguntas muy amplias. ¿Podrías ser más específico?

Antropólogo: Tomemos los dos factores más importantes de la PE que afrontan constantemente los investigadores y quienes practican el MCRN: la edad y el sexo. Muchos de los estudios de casos de MCRN mencionan la función crítica y legítima que cumplen los ancianos de la comunidad en el manejo de las disputas locales y recursos naturales como la tierra. Así pasa entre los abkhazianos del Cáucaso y los kpelles de Liberia. Los defensores del MCRN son realistas y lo suficientemente sensibles a las estructuras locales de autoridad para saber que son los menos representativos de sus comunidades quienes serán los mejores y más legítimos voceros de "su pueblo". Típicamente son hombres o mujeres de edad avanzada estimados por su gran sabiduría, habilidades, liderazgo y autoridad moral, cualidades que se considera que se adquieren con la edad. Los maestros respetados y los sacerdotes o monjes también pueden desempeñar una función clave en el arreglo de disputas, como pasa en la India. Su función es lograr, mantener o restablecer el consenso, en lugar de representar los intereses de una comunidad particular o una mayoría de votantes (Nader 1990; Castro y Ettenger 1996; Chandrasekharan 1996).

Instituto: Lo que sirve para demostrar que el MCRN se puede adaptar a la PE local.

Antropólogo: Sí, pero la mayoría de los estudios también revelan la preocupación por los muy difundidos desequilibrios que existen entre hombres y mujeres, o entre los viejos y los jóvenes. El supuesto implícito es que la sabiduría de los ancianos está viciada por elementos de patriarquía o gerontocracia, que hay que reducir o atenuar mediante métodos

participativos apropiados (Villareal 1996). Se considera aun más problemático definir a los interesados en una disputa, ya que algunas partes —las mujeres, los jóvenes, los pobres— tal vez no sean consideradas en el ámbito local como grupos de interés con derecho a ser oídos en el proceso de negociación. El MCRN puede querer dar más poder a esas voces con vistas a lograr una mayor igualdad, pero esto puede generar conflictos nuevos, como observan Castro y Ettenger (1996).

Instituto: ¿Encuentras objetable esta ambivalencia hacia la PE indígena en relación con la edad y el sexo?

Antropólogo: No, no exactamente. El problema no es que valoremos la función de las estructuras locales de autoridad y, al mismo tiempo, seamos suspicaces respecto a ellas. Más bien, sugiero que esta ambivalencia sea convertida de supuestos mecánicos en preguntas dinámicas de investigación sobre la PE.

Instituto: ¿Cómo se hace eso?

Antropólogo: Dejas entre paréntesis tus propias definiciones culturales de igualdad y haces preguntas acerca de las interpretaciones locales de la igualdad y la reciprocidad. Se pueden obtener resultados imprevistos. La investigación y la práctica tal vez te lleven a concluir que las formas locales de diferenciación entre edades y sexos y otros diferenciales de la posición social basados en la ocupación o el parentesco quizás no sean endémicamente impugnados, socialmente conflictivos o no adaptables desde el punto de vista ambiental. Si es así, se puede considerar que la PE local es propicia para el MCRN. Pueden constituir modalidades funcionales de reciprocidad que son extrañas para las concepciones occidentales de la igualdad y la representación pero, aun así, ser compatibles con la práctica del MCRN. Por ejemplo, entre los aös de Nagaland, en el nordeste de la India, un consejo de la aldea constituido por varones de edad avanzada determina dónde se permitirá a los miembros de la comunidad desmontar tierras para cultivo. Esto asegura que el desmonte se concentre en una misma zona, de tal modo que se puedan abrir senderos y protegerlos de depredaciones, controlar los incendios y asegurar que los períodos de barbecho sean lo suficientemente prolongados para que se recupere la tierra. Se crean las condiciones para el trabajo colectivo y el manejo sustentable de la tierra gracias a esta gerontocracia (Keitzar 1998).

Instituto: Entonces, el MCRN debe ajustarse a la PE local e incorporar concepciones flexibles de la justicia y la igualdad. ¿Pero qué pasa si llegas a la conclusión de que la PE local con respecto a la edad y el sexo es hostil al MCRN?

Antropólogo: Entonces, el problema tendrá que ser investigado. Lo que importa en definitiva es que haya un conocimiento adecuado de cómo los diferenciales de poder, tanto locales como institucionales, se manifiestan en situaciones particulares del manejo de conflictos ambientales. Tal vez debamos imitar a los mediadores de Gambia que sí tienen en cuenta los diferenciales de poder al negociar, arbitrar o dirimir disputas. Son lo suficientemente sabios para saber que no existe una sola estrategia de negociación porque "no todos son iguales" (Sheehan 1996).

Instituto: Supongo que no todas las situaciones se incluyen exactamente en tus categorías de propicia y hostil al MCRN.

Antropólogo: En realidad muy pocas lo hacen. La literatura de la India constituye un reto muy grande en este sentido. Los conflictos sociales a menudo son frecuentes en aldeas

heterogéneas donde los desequilibrios de poder basados en la clase, la casta, la edad, el sexo, la tribu, la etnia y la religión se cruzan en formas que producen una jerarquía compleja de modalidades de manejo consuetudinarias y jurídicoadministrativas (Sarin 1996). La jerarquía puede ser tal que el silencio de los marginados superará a las voces oficiales que claman por expresarse y logran hacerse oír. Qué aspectos de la PE indígena crean condiciones favorables para el MCRN y cuáles son un obstáculo para él y pueden ser legítimamente impugnados desde dentro o desde fuera no es una pregunta que se pueda responder fácilmente.

Instituto: ¿Cuáles serían las consecuencias de un conocimiento inadecuado de la función de los diferenciales de poder en la práctica del MCRN?

Antropólogo: Ésa es otra pregunta empírica. Un posible efecto es que el MCRN puede dejar pasar algunas útiles oportunidades de manejo de los conflictos a causa de su rechazo inmediato de una PE aparentemente hostil. Otra consecuencia es que se puede dar prioridad a la igualdad y promoverla a tal punto que se creen conflictos locales nuevos que pongan en peligro otros objetivos legítimos del MCRN, como el uso sustentable de la tierra. A la inversa, una investigación insuficiente podría llevar a que se incorporaran prácticas aparentemente propicias a un gran costo, es decir, reforzando diferenciales de poder y desigualdades. Por último, una interpretación equivocada de los diferenciales de poder puede llevar a que las autoridades establecidas escojan alegremente proyectos de MCRN.

Sabemos que los gobiernos nacionales pueden crear foros propios de arbitraje a nivel de la comunidad, a veces bajo el disfraz de una descentralización. El *salish* en Bangladesh y el *gram panchayat* en la India son foros autóctonos que se incorporan en el sistema estatal. La investigación ha demostrado que pueden ser dominados por estructuras locales de poder que favorecen a los ricos y a quienes tienen conexiones políticas, y excluyen los intereses de las mujeres y los pobres (Castro y Ettenger 1996; Kant y Cooke, este volumen). Las juntas de desarrollo de las aldeas de Nagaland fueron instituidas siguiendo el modelo de los consejos tradicionales de las aldeas de algunas tribus, pero entran en conflicto con las estructuras de gobierno de otras tribus.

El comunalismo

Instituto: Acabas de desacreditar dos principios monumentales: el pacifismo y el igualitarismo. ¿Nos encaminamos a otra exposición más de las virtudes del relativismo cultural? ¿De las que justifican la inacción total y la tolerancia hacia todas las formas de organización social, desde el machismo absoluto hasta las formas extremas de estratificación social? ¿No se corre el riesgo de que el MCRN llegue a una parálisis total cuando busca la máxima sensibilidad a los diversos sistemas de valores y formas culturales de vida?

Antropólogo: La tuya es una pregunta dicotómica, maniqueísta. Mi argumento no es que debemos estar dispuestos a transigir en nuestras creencias y compromiso con un manejo pacífico y equitativo de los conflictos por los recursos naturales. Más bien, el punto es que los investigadores y quienes practican el MCRN en contextos que a menudo son multiculturales deben estar abiertos a formas complejas e imprevistas de prácticas compatibles con el MCRN que no se ajustan a las recetas ya preparadas de inspiración occidental.

Instituto: Muy bien. ¿Cuál es tu próximo "ismo" jeffersoniano?

Antropólogo: Lo llamo comunalismo, a falta de una palabra mejor. Como en el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad. No significa que Jefferson propugnara modalidades de gobierno basadas en la comunidad; el paralelo jeffersoniano no funciona bien en este caso. Recuerda que Jefferson dedicó mucho de su tiempo a la granja y la familia. También, fue un defensor del autogobierno para la América sometida al dominio británico y para los territorios occidentales.

Instituto: ¿Es el "comunalismo" otro problema? ¿Tu argumento va a ser que el comunalismo pertenece a un sistema de valores culturalmente específicos que no deben ser difundidos en todo el mundo por conducto del MCRN? O, mejor aun, ¿vas a decir que no estás en contra de la idea siempre que sea problematizada y sujeta al análisis de la PE?

Antropólogo: No. Esta vez creo que el MCRN está en dificultades. El concepto de comunidad crea serio problemas.

Instituto: Qué lástima. Si dejas de lado el concepto de comunidad, ¿no estás poniendo en peligro la idea subyacente de que el proceso de toma de decisiones en el ámbito del manejo ambiental debe ser invertido desde arriba a abajo a desde abajo hacia arriba? La descentralización se integra en este concepto.

Antropólogo: Entiendo. Pero ¿no podría ser que los científicos sociales hayan cometido un grave error al promover esta visión "de comunidad" de la vida en la sociedad? El término *comunidad* por lo general supone dos cosas: en primer lugar, un grupo delimitado por fronteras muy reconocibles; en segundo, una identidad constituida por lo que es compartido entre los miembros situados dentro de esas fronteras. ¿Qué tal si las relaciones sociales funcionan exactamente en la forma opuesta? Es decir, lo de adentro consistiría esencialmente en dos cosas: las relaciones entre aquellos considerados diferentes y los intercambios con el mundo exterior. ¿Qué pasaría si la vida en sociedad no fuera monocultural (la idea de que cada sociedad tiene una cultura propia) ni multicultural (la idea de que todos vivimos en entornos pluralistas y múltiétnicos)? ¿Qué pasaría si la norma fuera más bien heterocultural o heterosocial ... la vida social prosperara gracias al intercambio entre aquellos considerados diferentes?

Instituto: ¿Dijiste "heterocultural"? Nunca he oído esa palabra.

Antropólogo: No me gustan las siglas, pero tengo este hábito de inventar palabras.

Instituto: ¿Cómo funciona el heteroculturalismo en las situaciones de la vida real?

Antropólogo: Tomemos el caso de los nubas de Sudán. Son nubas por varias razones. En primer lugar, no por lo que tienen en común sino, más bien, por las formas particulares en que establecen diferencias y relaciones entre aldeas y linajes, los jóvenes y los viejos, los hombres y las mujeres, las personas y la tierra, las plantas y los animales, los seres humanos y los espíritus. En segundo lugar, son nubas porque no saben quiénes son sino, más bien, quiénes no son: los vecinos baggaras que establecen diferencias y relaciones de manera distinta. La "nubidad" indica cómo los nubas no hacen las cosas en la forma en que las hacen los baggaras (o los jellabas). Por último, los nubas son nubas no porque no se mezclen con los baggaras sino por el intercambio que une y sostiene a las dos "comunidades": el comercio real, los matrimonios entre ellos, etc. En el fondo de la identidad nuba hay una larga historia de comercio y política que vincula a los nubas y los baggaras, de aquí la interdependencia a través de la línea divisoria étnica. Para darte un solo ejemplo de esto,

hubo un tiempo en que cada subtribu baggara defendía a sus respectivos montes y aliados nubas con el fin de asegurar el abastecimiento de grano y también de esclavos (Suliman, este volumen).

Instituto: ¿Cómo ilustra esta discusión de la "nubidad" la idea de heteroculturalismo?

Antropólogo: Significa que la identidad nuba reside en una red de diferencias y relaciones negociadas, internas y externas. Es como si los fluidos diferenciales intercambiados que circulan dentro de cada uno de los dos cuerpos y entre ellos, el nuba y el baggara, determinaran la forma y la anatomía de cada grupo. Observa también que estos fluidos están en constante movimiento, algo que el concepto de identidad tiende a ocultar. Los nubas no son nubas como resultado de atributos estáticos que les pueden ser asignados, sino por anécdotas intrincadas que se mueven a través del tiempo: los fluidos de la historia social.

Instituto: Tu idea de la formación de la identidad heterocultural suena erótica. Sin embargo, sabemos que no todas las zonas y los intercambios del cuerpo social son erógenos. Algunos están cubiertos con heridas sufridas a manos de otros grupos. Hablando de manera menos metafórica, la historia nuba de las relaciones con otros grupos incluye anécdotas de esclavitud y represión que rayan en el genocidio.

Antropólogo: A eso quería llegar. Nota el término que estaba usando, *relaciones*, que puede abarcar desde el comercio y el matrimonio a la invasión y el conflicto armado. Todas esas relaciones, sean cooperativas o conflictivas, desempeñan una función directa en las historias de identidades cambiantes. Sin interacción externa es poco probable que la nubidad hubiera sido reconocida como una identidad cultural distinta. Los nubas abarcan más de 50 grupos dialectales que comparten la mayoría de ellos, una historia común de invasiones turcas y británicas, dominación jellaba e incursiones para tomar prisioneros y venderlos como esclavos por los baggaras, que antes recorrían las llanuras de Kordofan y Darbur. Las incursiones durante el siglo XIX los obligaron a retirarse a las montañas Nuba; la identidad territorial nunca es una sencilla cuestión de que el grupo escoja su hábitat independientemente de fuerzas externas. Sin este destino común ante las fuerzas externas, las fronteras de la identidad y el territorio nubas no tendrían sentido. Aun el término nuba ha sido impuesto desde el exterior y se usa principalmente en referencias al mundo no nuba. La etnicidad nunca es simplemente una construcción interna; es también una respuesta a acciones y definiciones externas.

Instituto: ¿No ha sido esta identidad nuba severamente erosionada por los recientes movimientos de la población y el mayor contacto con otros grupos étnicos como resultado de la emigración urbana? Si es así, ¿no contradiría eso tu tesis "heterocultural"?

Antropólogo: Al contrario. La urbanización está afectando la forma nuba de vida, principalmente en el sentido de hacer las interpretaciones de la etnicidad más rígidas que nunca. Las personas son encasilladas en categorías étnicas, lo que significa que la "cultura" es separada artificialmente de otros aspectos de la vida social. Según Suliman (este volumen), los nuba han "descubierto" más su nubidad gracias a la diáspora; la vida en las ciudades del Sudán y las expresiones de arrogancia de los árabes del norte hacia los no árabes del sur y del oeste han reducido la diversidad cultural nuba a una sola identidad nuba de segunda clase.

Instituto: La tuya es una forma diferente de ver las "interpretaciones de la comunidad" que puede ser perspicaz, pero ¿no es éste un ejercicio académico?

Antropólogo: Realmente no. Una implicación de este argumento es que la historia de las ciencias sociales tiene en común con la política colonial y neocolonial una propensión a dividir o reorganizar las poblaciones en grupos lingüísticos, étnicos o nacionales aparentemente homogéneos. Las personas son introducidas en entidades semejantes a islas que ocultan la interacción y los movimientos que se producen a través de las fronteras. Las comunidades interpretadas como organismos biológicos clasificables en géneros y especies son en parte una derivación del discurso académico, que puede favorecer las estrategias de dominación y guerra. El resultado final es una especie de heteroculturalismo jerárquico y conflictivo que se oculta bajo un espeso manto de "tribalismo": las personas luchan aparentemente porque no pueden tolerar sus diferencias.

Instituto: ¿Se aplicaría este argumento a las descripciones oficiales de la guerra de 10 años entre los nubas y los baggaras?

Antropólogo: Precisamente. Como sabes, las guerras en África a menudo se explican como conflictos étnicos o guerras religiosas y de identidad tribal. Como señala Suliman (este volumen), el problema no es tanto que la explicación sea falsa, que lo es. Más bien, el problema es que la explicación tiende a empeorar las cosas, como si avivara el conflicto, y no sin intención. Hasta los años 80, los nubas y los baggaras estaban relativamente en paz unos con otros; desde entonces, han estado en guerra. La guerra civil que estalló en 1983 llevó al gobierno árabe jellaba y, con el tiempo, al Frente Islámico Nacional, a reprimir al partido de oposición liderado por los nubas, llamado Partido Nacional de Sudán, y también a armar a las milicias murahaliinas y a los nómades baggaras contra las comunidades nubas y el Ejército Popular Sudanés de Liberación, que recorría las montañas Nuba donde los rebeldes eran bien acogidos. Frente a los problemas del pastoreo excesivo y las sequías persistentes, los baggaras usaron esta oportunidad para atacar a las comunidades nubas y quitarles sus tierras. No obstante, estas incursiones han beneficiado más al gobierno jellaba y a una minoría de agricultores hambrientos de tierras y terratenientes absentistas empeñados en introducir la agricultura mecanizada en gran escala. Huelga decir que la explicación oficial de la guerra entre nubas y baggaras es muy diferente y gira alrededor de problemas de "diferencias". Mientras que apoyaban activamente la guerra de los baggaras contra los nubas, los terratenientes y el gobierno han avivado el conflicto tratándolo como un estallido de tribalismo, o una guerra santa del Jihad contra los nubas, no islámicos.

Instituto: ¿No podríamos decir que este estudio de un caso es un buen ejemplo de análisis de los interesados, el cual resulta ser un instrumento estándar en el MCRN y la práctica de manejo de los conflictos relacionada con éste?

Antropólogo: Podríamos decir que es así. Pero el estudio del caso también nos enseña que el análisis de los interesados se realiza mejor con una interpretación de "comunidad" que haga hincapié en sus orígenes y funciones heteroculturales, ya sean de cooperación o conflictivas. A propósito, la experiencia en Nam Ngum, República Democrática Popular Lao, es otro ejemplo de qué inútil puede ser la idea de un interés común y una estructura de la comunidad estable y perdurable (Hirsch et al., este volumen). La zona de la cuenca del río Nam Ngum es el sitio de muchas divisiones sociales que crean una competencia sectaria entre los medios de subsistencia regional y nacional, los reclamantes locales y externos de los recursos forestales e hídricos, los agricultores de autoconsumo y los productores comerciales, los residentes de las aldeas y los colonizadores, las comunidades con

distintas composiciones étnicas, los sistemas de producción de las tierras altas y los de las tierras bajas, etc.

Instituto: Digamos que aceptamos tu idea de heteroculturalismo. ¿En qué manera afecta la agenda de investigaciones vinculadas con conflictos ambientales?

Antropólogo: Hay tres cosas. En primer lugar, al hacer el análisis de los interesados se pueden formular preguntas no sólo acerca de las cosas que tienen en común los miembros de una "comunidad", sino también acerca de lo que no comparten pero que, sin embargo, los une mediante relaciones de cooperación o conflicto. En segundo lugar, la misma pregunta se aplica a los miembros de diferentes comunidades y grupos de interés: el intercambio entre "comunidades" es tan vinculante como la semejanza y las similitudes. Las cuestiones concernientes a los movimientos heterosociales a través de las fronteras de las comunidades, definidas ya sea como localidades o comunidades de intereses, son tan importantes como las afiliaciones directas de las comunidades. En el último siglo, los miskitos desplazaron a los sumos hacia los tramos superiores de la gran llanura aluvial del litoral atlántico de Nicaragua y Honduras. La interacción durante la guerra de los contras transformó esta relación y llevó a la formación de un organismo político común que buscaba establecer los derechos de esos pueblos al territorio en la recientemente declarada reserva de Bosawas. Finalmente, el cambio social es esencial en la formación de la identidad. Adónde desean ir los pueblos y los grupos importa tanto como de dónde vienen. La historia está llena de sueños y aspiraciones frustradas o parcialmente satisfechas por los acontecimientos. Si quitas esos sueños y temores, tienes identidades culturales rígidas, o la apariencia de ellas.

Instituto: ¿Puedes pensar en alguna terminología relacionada con los interesados que refleje esto último?

Antropólogo: La idea de un campo de juego es lo más cercano que se me ocurre. Un campo de juego implica personas que juegan. Los juegos no son interesantes si los jugadores y sus respectivas posiciones permanecen invariables durante todo el juego. El cambio es aun más inevitable porque la gente en general juega muchos juegos diferentes y ocupa múltiples posiciones que varían en el transcurso del tiempo.

Instituto: ¿No podrías darnos otros ejemplos de las consecuencias negativas de usar ideas convencionales de comunidad?

Antropólogo: El manejo de las diferencias vinculadas con el sexo ofrece un buen ejemplo de cómo pueden ser nocivas las nociones mecánicas de "fronteras de la comunidad". Por una parte, quienes practican el MCRN no pueden simplemente suponer que los hombres y las mujeres que pertenecen a la misma comunidad deben compartir y ocupar los mismos foros rurales participativos de evaluación, para mayor gloria de la igualdad sin diferencias. Por otra parte, no pueden suponer que cada sexo forma una "comunidad de intereses" distinta, que hay que reconocer y tratar como "representaciones" independientes. Las relaciones y los flujos dentro de un mismo sexo y entre ambos sexos variarán de un entorno social a otro y requieren estrategias de manejo de los conflictos que eviten recetas de una "comunidad sencilla".

Instituto: ¿No deberíamos simplemente confiar en que las partes involucradas identificarán las fronteras estratégicas de la "comunidad"?

Antropólogo: No necesariamente. Veamos por ejemplo la batalla de los nahuas del Golfo de México por la propiedad de las tierras comunales durante los años 70 y comienzos de los 80. Los medios de difusión trataron la batalla como una lucha por la preservación de la identidad cultural y el patrimonio tradicional de la comunidad, contra la redistribución de las parcelas (siguiendo el modelo del ejido) y la invasión por la industria petrolera de propiedad gubernamental. No obstante, en realidad la historia de "la batalla de la comunidad indígena" fue entregada a la prensa por los ganaderos del lugar que controlaban las instituciones municipales y comunales de tenencia de la tierra (Chevalier y Buckles 1995). Los observadores que creyeron en la interpretación "comunal" que oponía a toda la aldea nahua a la expropiación o redistribución de la tierra, facilitaron la estrategia de los ganaderos del lugar. Cayeron en la trampa de suponer que las instituciones consuetudinarias de asignación de recursos y arreglo de los conflictos no habían sido distorsionadas por siglos de historia colonial y postcolonial con la participación de las fuerzas del mercado, las burocracias estatales y políticas nacionales más amplias.

Instituto: Tu respuesta es intrigante. Señalas que las descripciones locales de los conflictos no siempre se ajustan a la realidad. Pero tu evocación de la historia colonial y postcolonial sugiere que las comunidades podrían estar menos divididas y en una mejor situación si se las dejara solas, sin intervención externa, conforme a la filosofía del MCRN. ¿No podría ser que los conflictos por los recursos naturales se originen esencialmente en una relativa falta de autonomía de la comunidad ante fuerzas externas?

Antropólogo: Ésa es otra cuestión espinosa. La organización heterocultural no es simplemente un fenómeno horizontal. También indica relaciones verticales entre el "interior" y el "exterior", interacciones que forman parte de la vida y la historia de la comunidad. El MCRN mismo es un ejemplo de flujos y movimientos a través de fronteras verticales. Aceptémoslo, el MCRN nunca capturaría ninguna imaginación institucional si no fuera porque una tercera parte promueve o facilita su práctica. Casi siempre, la intervención se produce en respuesta a una solicitud de ayuda o a algún imperativo regional, nacional o internacional que hay que proteger, ya sea la conservación, la democracia o el ajuste estructural.

La solicitud de intervención es tanto más necesaria cuando se incorporan factores externos en la forma en que se estructuran y materializan las localidades y las comunidades de intereses. El producto final de esta intervención externa puede ser un gobierno que realmente asume el liderazgo en el MCRN. Así sucede en el caso de Filipinas, donde un decreto del poder ejecutivo aprobado en octubre de 1997 exigió que no menos de 800 municipalidades costeras formularan planes amplios de desarrollo que se usarían para diseñar ordenanzas acerca de las pesquerías nacionales. Para ser justos, el decreto se inspiró en parte en la experiencia del Comité Multisectorial de Planificación del Desarrollo Costero, instituido en el municipio de Bolinao, Pangasinan (Talaue-McManus et al., este volumen).

Instituto: Por lo tanto, la autonomía local es un concepto engañoso, ¿no?

Antropólogo: Yo diría que sí. Veamos el estudio de casos en Indonesia (Fisher et al., este volumen). Sabemos que las disputas de límites de tierras agrícolas entre aldeas y comunidades en Indonesia solían resolverse a nivel local, mediante la intervención de líderes locales y sin asistencia externa. Es sólo cuando el gobierno y las empresas entran en escena que hay que bregar, a menudo con el apoyo de terceras partes, por la descentralización y la delegación en la comunidad, que entrañan acuerdos de comanejo.

En Nepal, las instituciones encargadas de manejar los conflictos por los recursos naturales que actúan a nivel de las comunidades incluyen organismos bilaterales, el Departamento de Bosques, el Departamento de Parques Nacionales y Flora y Fauna Silvestres, asociaciones jurídicas como la Asociación de Abogados de Nepal, grupos defensores del interés público y multidisciplinarios como el Madhyashata Samuha de Nepal, y organizaciones no gubernamentales (ONG) como Mujeres que Trabajan Juntas para el Cambio (Chandrasekharan 1996). Cuando se examinan las experiencias con el MNRBC en Nepal e Indonesia, "manejo basado en la comunidad" resulta un término algo inapropiado.

Instituto: ¿La idea de que factores externos se incorporan en las estructuras e historias de las comunidades y deben formar parte de la práctica del MCRN es un elemento de tu concepto heterosocial o heterocultural?

Antropólogo: Sí, y son muchas las implicaciones. Por una parte, significa que las tradiciones de la comunidad nunca son sencillas; tampoco son estáticas. Las transformaciones sociales en los dos últimos siglos son particularmente significativas en este sentido. En Indonesia, la aplicación de políticas gubernamentales y el crecimiento de las burocracias nacionales han afectado severamente la autoridad de los consejos tribales y las estructuras de microliderazgo. Actualmente, el gobierno designa a los administradores de las aldeas, impone leyes y procedimientos, maneja un sistema educativo diseñado por él mismo y facilita la expansión de los mercados y los movimientos migratorios. Todo esto ha generado tensiones no sólo entre las instituciones locales y nacionales sino también entre elementos locales (Fisher et al., este volumen).

Instituto: Dados esos vínculos inevitables entre procesos en el micro y el macro nivel, tal vez sería mejor usar el término *comanejo* en lugar de *manejo basado en la comunidad* (McCay 1998; Uphoff 1998).

Antropólogo: Co-manejo es un concepto en verdad útil. El término capta lo que los encargados de manejar los recursos gubernamentales en Quebec están intentando hacer cuando tratan a los tarjadores y la Asociación de Tramperos Cree como sus iguales, conforme a las estipulaciones del Acuerdo de James Bay y Quebec Septentrional. Los tarjadores son reconocidos líderes de los cazadores que dependen de lazos de parentesco, la reciprocidad y la influencia personal para ejercer autoridad sobre las actividades realizadas en sus líneas de trampas y para dirimir disputas cuando surgen (Feit 1989). Veamos también el MCRN en la India. Sabemos que los sistemas comunitarios de manejo forestal en la India sufrieron profundas transformaciones durante el dominio británico. Más recientemente, se han creado y adoptado sistemas de MFC en 25 estados del país. Involucran al departamento forestal y las comunidades locales organizadas en comités de protección forestal y comités de protección forestal de las aldeas.

Instituto: Deberías saber que la asociación entre instituciones locales y externas no carece de dificultades. Los comités locales incluyen a todos los funcionarios del *panchayat* elegidos cada cinco años. Pero también incluyen a un maestro residente, mujeres y personas sin tierra, muchas de las cuales suelen ser jóvenes que se encuentran compitiendo con la función tradicional del *panchayat* en la mediación de conflictos. La falta de complementación entre las instituciones puede ser un problema (Chandrasekharan 1996; Kant y Cooke, este volumen).

Antropólogo: Aun así, vale la pena perseguir las metas de comanejo. La experiencia en Indonesia en el MCRN promete una estrategia colaborativa de comanejo que combina vínculos horizontales y verticales. Una enseñanza importante del Consorcio para el Desarrollo de las Tierras Altas de Nusa Tenggara es que el manejo de disputas por los bosques y la conservación requiere un enfoque interinstitucional y multicomunitario y, por consiguiente, alianzas nuevas establecidas a través de las fronteras políticas y culturales tradicionales. El consorcio incluye a todos los interesados: las aldeas adyacentes a las zonas protegidas, líderes de ONG, investigadores y científicos comprometidos con la conservación y el desarrollo de la comunidad y funcionarios de distrito y provinciales de dependencias gubernamentales importantes.

Instituto: En síntesis, tu argumento es que debemos preocuparnos no tanto por la autonomía de la comunidad sino por la colaboración auténtica entre las partes interesadas. No obstante, ¿no existe el peligro de que los principios del comanejo puedan servir para justificar límites impuestos desde arriba a las actividades de manejo basado en la comunidad?

Antropólogo: Quizás, pero el comanejo también puede ser habilitante. Tal vez quienes practican el MCRN quieran persuadir a las instituciones gubernamentales, las empresas multinacionales y las grandes industrias nacionales a aceptar formas más sabias de manejo basado en la comunidad de los recursos naturales y los conflictos vinculados con esos recursos. Sin embargo, una estrategia mejor sería dar poder económico y político a las "comunidades" más débiles dentro de los sistemas sociales más amplios, con vínculos ascendentes que habiliten a las comunidades para influir en políticas más amplias. Los gobiernos que efectúan ajustes estructurales pueden optar por transferir los derechos y responsabilidades de los recursos naturales a comunidades totalmente autónomas, pero sin transferir nada más: ningún recurso económico; ningún crédito ni asesoramiento sobre comercialización; ningún apoyo técnico y ninguna legislación que los proteja contra los comerciantes locales, los terratenientes, los patrones madereros, las empresas multinacionales productoras de celulosa y papel, la industria petrolera o los agricultores comerciales. Si es así, la autonomía y la descentralización sólo son pura retórica. El MCRN está condenado al fracaso cuando no hay una verdadera distribución de los costos y beneficios entre los niveles micro y macro, como señala Uphoff (1998).

Instituto: Pero las reservas forestales de las aldeas y los planes de manejo basado en la comunidad nunca hubieran visto la luz en el distrito de Babati en Tanzanía si no hubiera sido por la política nacional de descentralización y el correspondiente esfuerzo por reducir los costos del manejo forestal (Thomas et al. 1996).

Antropólogo: La descentralización sí crea nuevas oportunidades de manejo por la comunidad. Pero también puede llevar a una mayor influencia de las fuerzas del mercado y al aumento de la concentración en las manos de unos pocos. En ausencia de políticas y estructuras de comanejo, puede pasar cualquier cosa.

Instituto: Tus preguntas para la investigación concernientes al concepto de comunidad son muy pertinentes. Pero no nos convence por completo tu crítica antropológica del "comunalismo". ¿No puede haber adaptaciones propicias para el MCRN de la retórica tradicional de la "comunidad"?

Antropólogo: Tal vez. Después de todo, un buen relato heterocultural que produce buenos resultados no tiene que ser cierto, ¿no es así? Respaldar un relato de "comunidad auténtica" que busca preservar una identidad común compartida puede servir a una buena causa. Pensándolo bien, los chortís hondureños ganaron mucho con la documentación antropológica de su naturaleza indígena y su preservación de la forma maya de vida. Rivas (1993) contradijo la opinión de los terratenientes de Copán de que los chortís no debían ser reconocidos como pueblo indígena, por todo lo que han perdido, incluyendo su lengua y otras características externas de la vida "indígena" (por ejemplo, la vestimenta tradicional). La opinión de los terratenientes no carecía de motivación política: la implicación era que los chortís no deben ser elegibles para buscar la propiedad de la tierra, según el Acuerdo 169 de Honduras firmado bajo la presidencia de Carlos Roberto Reina (1994-1997) (Chenier et al., este volumen).

Quien sabe, las fábulas de identidades bien preservadas podrían traer otros beneficios gracias a la expansión del turismo en Copán, un importante sitio arqueológico. Los chortís podrían aliviar sus problemas de subsistencia presentándose como artículos interpretativos para la industria turística. Los terratenientes y los comerciantes podrían ganar con el crecimiento del turismo en Copán, que actualmente controlan. Se podría restablecer la paz y asegurar algunas otras concesiones de tierras para los chortís. Los beneficios netos para la "comunidad de Copán" crecerían si el turismo cultural local, un fenómeno heterocultural en sí mismo, se efectuara de manera inteligente, conforme al MCRN. Todo es posible.

Instituto: ¿Sugieres que el comunalismo puede ser propicio para el MCRN en condiciones que es preciso especificar más? Si es así, parece una concesión aceptable.

Antropólogo: La ficción puede dar utilidades —esto se llama "esencialismo estratégico"— siempre que los investigadores y los actores sigan preguntándose si el sueño no está a punto de convertirse en una pesadilla.

Instituto: Muy bien expresado.

El secularismo

Antropólogo: Pero no hemos terminado. Ahora viene el cuarto "ismo": el secularismo.

Instituto: ¿Te refieres a la separación de la iglesia y el estado, como la concibió Jefferson mediante su proyecto de ley sobre la libertad religiosa introducido en Virginia?

Antropólogo: Sí. Pero, más importante aún, también a extirpar la religión de la economía y la política.

Instituto: ¿Están a punto de llamar a nuestra puerta los predicadores de Greenpeace, de los derechos de los animales y la política de Gea?

Antropólogo: Me temo que sí. Pero prometo ser breve y ofrecer adaptaciones de la agenda de investigaciones Gea pertinentes para el MCRN.

Instituto: No te preocupes. La nuestra es una institución seria, lo cual significa que estamos abiertos a otras visiones de la naturaleza. Creemos firmemente que hay mucho que

aprender de las actitudes indígenas hacia el universo. ¡Nosotros también somos heteroculturales!

Antropólogo: Entonces ya habrás previsto algunas de mis preguntas. No toma mucha imaginación señalar que los investigadores y quienes practican el MCRN deben hacer preguntas acerca de cómo ven algunos pueblos otras formas de vida como si fueran interesados por derecho propio, a quienes hay que escuchar en los foros apropiados y mediante la mediación adecuada. Es preciso mostrar sensibilidad a la función de los líderes religiosos, los hechiceros, los curanderos, los animales, las plantas y los espíritus en el manejo de las actividades vinculadas con los recursos naturales y las consiguientes disputas entre los seres humanos y entre formas de vida.

Instituto: ¿Podrías darnos ejemplos de observaciones concretas que se puedan hacer en el campo concernientes a los aspectos religiosos del manejo ambiental y el arreglo de disputas vinculadas con ese manejo?

Antropólogo: Por supuesto. En África, las conexiones entre las actividades de manejo de los recursos naturales y las leyes islámicas de la herencia pueden ser esenciales para la planificación del MCRN (Sheehan 1996). Cuando buscan dirimir disputas, los gambianos recurren no sólo a las leyes consuetudinarias y los estatutos legales sino también a las leyes islámicas; la búsqueda de foros atraviesa la línea divisoria entre instituciones seculares y religiosas y sistemas de creencias (Sheehan 1996). En Tonga, se ha comprobado que las congregaciones cristianas cumplen una función crítica en el manejo de los conflictos locales (Olson 1993). En la región de Nusa Tenggara, Indonesia, hay una fuerte motivación espiritual en las prácticas del manejo de la tierra y el bosque; numerosos sitios del bosque todavía son considerados sagrados y aún se conservan las restricciones tradicionales de la exploración de esas zonas (Fisher et al., este volumen). Todos estos ejemplos convergen en una enseñanza: la religión y la iglesia son importantes.

Instituto: Dadas estas consideraciones, ¿no deberíamos estar conscientes de las limitaciones de términos tales como *recursos naturales* y su *manejo* por el hombre? ¿No deberíamos buscar términos alternativos menos antropocéntricos que se refieran al intercambio de la naturaleza y la cultura, términos que sean menos seculares y aumenten la sustentabilidad local del MCRN?

Antropólogo: Definitivamente. La relación de la cultura con la naturaleza es heterocultural en sí misma, un campo de juego donde el MCRN puede aprender de los sistemas indígenas de conocimiento que atestiguan las complejas interdependencias que vinculan a todas las formas de vida, percibidas o imaginadas.

Instituto: ¿Piensas que las preguntas para la investigación correspondientes a valores "éticos de la tierra" deben ser incorporadas al MCRN, como propone McCay (1998)? ¿O sencillamente debemos dejar que los actores locales agreguen la interpretación o traducción de la PE que consideren pertinente para su práctica del MCRN? Por ejemplo, los ojibways de la región central de Canadá pueden incluir un asiento para "la séptima generación que vendrá" en las reuniones formales sobre problemas de la tierra efectuadas con funcionarios gubernamentales y discutir lo que podría decir esa persona antes de tomar decisiones.

Antropólogo: No hay una respuesta sencilla para esa pregunta. Es la pregunta lo que importa, que será respondida en forma diferente de un contexto a otro. En ciertos casos, los esfuerzos externos por traducir todo en sistemas culturales locales de creencias pueden resultar en una manipulación excesiva y la demagogia absoluta. En otros casos, las

instituciones y ONG que omiten hacer preguntas acerca de los rituales y cosmologías de la PE indígena tal vez envíen, sabiéndolo o no, un mensaje claro: usen nuestro lenguaje "de gestión", redúzcanlo al nivel de su comunidad si es necesario, olviden sus supersticiones o guárdense sus creencias idiosincrásicas. Los "locales" deben mantener la religión fuera del MCRN o ser discretos acerca de ella.

Instituto: ¿Podemos suponer sin temor a equivocarnos que las concesiones del MCRN a alguna PE ecocéntrica de Gea automáticamente darán dividendos? Lo siento, queremos decir: ¿elevarán a todos los espíritus a un plano más elevado de conciencia ambiental?

Antropólogo: Por cierto que no. Sabemos demasiado bien que el campo de juego de los seres humanos que tienen intercambio con los dioses puede producir todo tipo de alianzas seculares. Los defensores del Islam jellaba pueden pedir a los baggaras que invadan tierras nubas y masacren a sus habitantes. Los campesinos africanos pueden convertirse a la iglesia de Pentecostés y luchar contra el culto de animales y sitios del bosque. La jerarquía cristiana puede invitar a sus seguidores en todo el mundo a renunciar al animismo y el paganismo. El jefe de una comunidad mexicana que ofrece servicios rituales curativos puede ser el cacique local, un ganadero relativamente rico, o el hermano del alcalde. Ya que estamos en esto, se pueden mencionar las divisiones sectarias en comunidades rurales del norte de Irlanda, un problema algo descuidado en las contribuciones británicas a la antropología social (Moore y Sanders 1996). En síntesis, la espiritualidad nunca es simplemente neutral; tampoco está siempre bien orientada desde el punto de vista social o ambiental.

El racionalismo

Instituto: La religión puede ser un tema espinoso. ¿Podría eso explicar la conspicua ausencia de discusiones de cuestiones religiosas en la literatura sobre el MCRN?

Antropólogo: Es una de las razones. Pero hay otra aun más profunda: la idea de que se deben aplicar estrategias racionales de manejo en las actividades vinculadas con los recursos naturales. Lo que nos lleva a nuestro quinto "ismo": el racionalismo, el último supuesto en mi lista. Con él me refiero a aplicar la razón a los problemas de manejo de los recursos naturales y usarlos en formas que sean predominantemente utilitarias, analíticas, lógicas y contractuales. Podrías llamar a esto "racionalismo ambiental".

Instituto: ¡Ése sí que es un término grandilocuente!

Antropólogo: Por favor, tenme paciencia. Comencemos con el enfoque utilitario, una actitud que hace hincapié en las cosas y actividades que son útiles. Hacer cosas útiles y buscar formas metódicas y racionales de lograr las metas del manejo ambiental son elementos esenciales del MCRN. Vernooy y Ashby (este volumen) ponen mucho énfasis en los principios organizacionales del MCRN y la creación de capacidad local para vigilar y planificar el uso de los recursos.

Instituto: ¿Piensas que se debe problematizar este supuesto, en términos antropológicos?

Antropólogo: Sí, en dos formas diferentes. En primer lugar, examinando las diferencias culturales en las percepciones de las metas y los medios asignados para alcanzarlas. En segundo, preguntándonos cuánta energía y tiempo están dispuestas a dedicar las personas

a estas actividades racionales, distintas de las cosas disparatadas en las que también se ocupa la gente.

Instituto: ¿Cómo se integran estos supuestos en el MCRN?

Antropólogo: ¡Paciencia! Tenemos que abordar otras dos facetas de la razón antes de pasar a ejemplos más concretos. La lógica analítica es uno de ellos. Organizar nuestros pensamientos en categorías bien definidas, escribirlos y medirlos, si es posible, y ponerlos en un orden secuencial. Cuando se combina con una actitud utilitaria, el razonamiento de este tipo conduce al análisis de los costos y beneficios de los fines y a los medios para conseguirlos. Cosas del hemisferio cerebral izquierdo.

Instituto: No irás a darnos una exposición sobre las enseñanzas del pensamiento del hemisferio cerebral derecho para el MCRN y el manejo de los conflictos con él relacionado, ¿no?

Antropólogo: No, a menos que me sigas interrumpiendo. El tercero y último aspecto de la razón es lo que podríamos llamar contractualismo :llegar a acuerdos formales mediante un intercambio de argumentos lógicos que conducen a un ejercicio de elección libre por todas las partes involucradas, por lo general con implicaciones legalistas.

Instituto: Todos estos supuestos parecen tan razonables. Nuestra opinión es que se necesita mucho esa razón al tratar problemas de destrucción masiva y conflictos generalizados en el campo del manejo de los recursos naturales. En realidad, manejo erróneo sería un término mejor para describir lo que comúnmente sucede.

Antropólogo: Estoy de acuerdo. Pero también tenemos que considerar otras respuestas culturales a los problemas de degradación ambiental. La comparación de esos criterios con nuestro propio sistema racional de valores inevitablemente nos ofrecerá conocimientos nuevos acerca de las aguas culturales en que nadamos: se dice que a los peces les cuesta mucho reconocer el agua como tal.

Instituto: ¿Los principios que acabas de describir estaban presentes en la filosofía jeffersoniana?

Antropólogo: Sí, al menos en la medida en que Jefferson fue tanto padre como hijo de la era moderna, que lo fue en diversas formas. Jefferson estudió abogacía y propugnó la teoría de los derechos naturales. Intentó modernizar el plan de estudios del Colegio de William y Mary y crear una biblioteca pública y un sistema gratuito de educación elemental sostenido mediante impuestos. La educación moderna era tan importante para él que consideraba que la creación de la Universidad de Virginia fue uno de sus mayores logros. Además, apoyó el empleo del sistema decimal, que llevó a la adopción del dólar en 1792. En el aspecto económico, Jefferson ayudó a negociar tratados comerciales internacionales mientras estaba en París. Por último, experimentó con tecnologías agrícolas nuevas y hasta construyó una fábrica de clavos. Si bien ciertamente no estaba comprometido con una filosofía de la conservación o el desarrollo sustentable, Jefferson tenía fe en las virtudes e influencias de la educación, la ciencia y la razón.

Instituto: ¿En qué forma estas premisas son problemáticas desde una perspectiva antropológica? ¿Acaso el utilitarismo no nos proporciona instrumentos esenciales para el manejo de los escasos recursos naturales y la satisfacción legítima de las necesidades humanas, cualquiera que sea la forma de definirlas?

Antropólogo: Sí, suponiendo que estés nadando en las aguas apropiadas. Pero ¿qué pasa si los términos que acabas de usar no captan el mundo en que viven otros pueblos? ¿Qué pasaría si los recursos naturales no existieran como "recursos naturales", es decir, como objetos y formas de vida desprovistos de espiritualidad e intencionalidad? ¿Podría ser que otras culturas no conciban las cosas y los organismos que pueden ser puestos en el universo "puramente físico" que llamamos naturaleza? ¿Qué pasa con la práctica del MCRN cuando se enfrenta con culturas africanas o indígenas americanas que hablan un lenguaje de zonificación y ecología ajeno a nuestra perspectiva de los "recursos naturales"? ¿No debería el lenguaje del MCRN adaptarse en conformidad (Henshaw Knott 1993)?

Instituto: ¿Pero sin duda palabras como *naturaleza* y *recurso* no son más que palabras, cascarones huecos que se pueden llenar con distintos contenidos y sistemas de creencias?

Antropólogo: No realmente. Las palabras son sintomáticas de actitudes y comportamientos expresados hacia las cosas que nos rodean. El impacto de una naturaleza concebida como un vasto reservorio de medios materiales para satisfacer las necesidades humanas ha sido discutido en forma exhaustiva por antropólogos y ecologistas y no debe ser subestimado. Tampoco se deben ignorar en la práctica del MCRN los conocimientos aportados por otras perspectivas culturales de la "naturaleza". En términos económicos tradicionales, podríamos decir que hay costos culturales reales para los modelos que buscan aplicaciones universales del análisis racional de costos y beneficios y el sistema de valores del capital. Paradójicamente, el utilitarismo es una propuesta costosa (Hanna 1998).

Instituto: Pero el MCRN está profundamente comprometido con las metas del desarrollo sustentable y la preservación de la naturaleza para las generaciones futuras. Toma muy seriamente los orígenes de la palabra *recurso*, proveniente de la antigua palabra francesa *resourare*, surgir de nuevo: *re-* significa nuevamente, *sourdre* es brotar como el agua, del latín *surgere*, levantarse. Esta preocupación por dejar que la naturaleza "surja de nuevo" se aparta radicalmente de todos los intentos de aprovechar el medio ambiente para satisfacer nuestras necesidades inmediatas. También es generalmente compatible con otras perspectivas culturales de la naturaleza.

Antropólogo: Nuevamente, permíteme disentir. Las metas de que hablas son dignas de elogio y representan una perspectiva nueva de nuestras relaciones con la Madre Naturaleza. Sin embargo, la sustentabilidad tiene su fuente de inspiración en la razón. Eleva el comportamiento racional a un plano más alto, por así decirlo: a saber, "comunidades de intereses" completas que ejercen "elecciones sociales", esperando beneficiar a generaciones futuras y a toda la humanidad. Ésta es una impugnación a los modelos de individuos sin control preocupados únicamente por su bienestar personal, que es lo que solía suponer la teoría de Hardin de la "tragedia de [el libre acceso a] los bienes comunes (Ostrom 1998). No obstante, por lo general se persigue la sustentabilidad sin escuchar la voz de los espíritus u otras formas de vida que habitan la naturaleza. El concepto todavía gira dentro de la órbita de la razón occidental.

Instituto: Tu argumento nos devuelve al problema del secularismo y la religión, ¿no es así?

Antropólogo: Sí.

Instituto: La actitud utilitaria también se vincula directamente con los imperativos de la solución lógica y analítica de los problemas, elementos a que de ningún modo están exentos de la influencia de la cultura (Avruch y Black 1993). Quienes practican el MCRN rara vez hacen preguntas críticas acerca de los supuestos de manejo que sustentan su trabajo.

Antropólogo: Es lamentable. En realidad, junto con los supuestos utilitarios y de manejo viene toda una gama de prescripciones metodológicas que son parte integral del MCRN. Mira por ejemplo las prescripciones de "claridad". La lógica tiende por lo menos a ser poco tolerante con la ambigüedad y la confusión. ¿Qué pasaría si, en lugar de hacer hincapié en la reducción máxima de la discordancia, el MCRN hiciera algunas concesiones a la teoría del caos, como hacen muchas personas en entornos culturales distintos de los nuestros? A propósito, esto es lo que Pederson (1995) señala en su discusión de conceptos no occidentales de manejo de conflictos multiculturales, aplicados a cuestiones de emigración.

Instituto: ¿Cómo afectaría la teoría del caos la práctica del MCRN?

Antropólogo: Por una parte, las fronteras de las comunidades y los grupos de interesados podrían volverse borrosas, con zonas grises y traslapos que introducen confusión en los modelos de la realidad social. Las expectativas de que las partes rivales definan con claridad sus intereses y metas y se concentren en la tarea inmediata, haciendo las cosas paso a paso y dejando a un lado todas las demás consideraciones, tal vez también tengan que ser revisadas.

Instituto: Pero los métodos racionales de manejo sí requieren que los problemas y fronteras sean analizados con claridad y manejados con eficiencia, mediante diálogos apropiados y con planes y plazos definidos que hay que respetar y ajustar conforme a las necesidades.

Antropólogo: No me interpretes mal. Los métodos que describes son instrumentos poderosos y sí funcionan en las condiciones adecuadas. El establecimiento de reservas forestales de las aldeas en Tanzanía implicó que había que identificar a los interesados, los representantes y los grupos de intereses (distintos o compartidos); asignar un orden de prioridad a los problemas y las soluciones alternativas y circunscribirlos adecuadamente desde perspectivas diferentes; reunir y distribuir información técnica y social; evaluar los riesgos de fracaso y las probabilidades de éxito de manera realista; investigar los vínculos con las políticas nacionales de descentralización; registrar los acuerdos contractuales preliminares y luego sancionarlos mediante una ley; programar y estructurar reuniones detalladas y actividades de seguimiento con tiempo suficiente para cada fase; y establecer desde el comienzo normas básicas. Y todo tenía que hacerse bajo la orientación neutral de mediadores y facilitadores apropiadamente capacitados (Thomas et al. 1996). Prácticamente todos estos procedimientos escalonados se usaron en el desarrollo de planes de comanejo en Cahuita, Costa Rica (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen), y también en las Galápagos (Oviedo, este volumen).

Instituto: Lo que muestra que las personas se pueden comportar en forma racional y con cierto éxito.

Antropólogo: Así es. ¿Pero qué pasa cuando las circunstancias históricas y culturales requieren estrategias diferentes?

Instituto: Entonces buscaríamos códigos locales de comportamiento y trataríamos de ajustar adecuadamente la práctica del MCRN.

Antropólogo: Yo haría lo mismo, pero hay que formular dos advertencias. En primer lugar, la idea de que las personas siguen códigos fijos es un corolario de la lógica analítica. Como argumentan Colson (1995) y Castro y Ettenger (1996), el peligro en los estudios de "otros códigos culturales" es que ignoremos las ambigüedades y el caos dinámico integrado

en las "normas de conducta" locales; el riesgo es que conozcamos y apliquemos esos códigos con más rigidez de la que normalmente usarían los miembros de la comunidad. En segundo lugar, ¿qué pasa si las normas locales fueran absolutamente hostiles al MCRN en aspectos importantes?

Instituto: ¿Por ejemplo?

Antropólogo: Digamos que la gente no se incline a hablar acerca de los conflictos y prefiera en cambio referirse a chismorreos, nerviosismo, embrollos o problemas que hay que "arreglar", como en Costa Rica (Lederach 1992). ¿Funcionaría el MCRN si las normas culturales disuadieran a las personas de convertir los conflictos latentes en disputas públicas (Uphoff 1998)? ¿Qué pasaría si las partes rivales fueran prácticamente analfabetas, no tuvieran ningún conocimiento de prácticas metódicas de manejo y estuvieran poco familiarizadas con los aspectos jurídicos y administrativos del MCRN? ¿O si sólo los hombres jóvenes tuvieran esos conocimientos y se excluyera a los ancianos habitualmente responsables de dirimir las disputas, como sucede entre los pastoralistas en Mali (Verdeld 1994)? ¿Qué pasaría si las personas prefirieran manejar las disputas no en forma rápida y directa sino con lentitud y rodeos, usando argumentos que se dispersan en todas direcciones? ¿Pueden funcionar las actividades de manejo sin el empleo de la ley escrita y permitir en cambio un generoso despliegue de proverbios, juramentos, oraciones, abrazos, festines u obsequios, como en Nusa Tenggara?

Instituto: La razón nos obliga a investigar estos interrogantes antes de emprender un proyecto de MCRN.

Antropólogo: Entonces, también vienen otras preguntas. Por ejemplo, ¿cómo se manejarán los conflictos por los recursos naturales en un contexto donde las estrategias tradicionales de mediación consisten en una maratón de estallidos emocionales para disipar los sentimientos violentos, como sucede entre los semais de Malasia (Avruch y Black 1993; Robarchek y Robarchek 1993)? ¿Qué pasaría si la elocuencia, el humor o la sabiduría de un anciano gikuyu o un mediador abkhaziano fueran más importantes que su capacidad de facilitar un diálogo? ¿O si las habilidades mediadoras de un compadre zapoteca del norte, un personaje distinguido ndendeuli de Tanzanía o un jefe de familia somalí del norte se originaran no tanto en la imparcialidad de la persona como en su capacidad de utilizar sus vínculos con las partes en conflictos? ¿Cómo se adapta el MCRN a situaciones donde la confianza es el factor clave, como sucede entre los arushas de Tanzanía, que usan los vínculos familiares y las instituciones basadas en la edad para dirimir disputas locales y los procedimientos jurídicos para las disputas con extranjeros no dignos de confianza (Gulliver 1971; Nader 1990; Colson 1995)?

Instituto: Estamos de acuerdo en que los métodos de manejo de los conflictos ambientales no deben estar aislados de su contexto cultural (McCay 1998). No obstante, ¿significa esto que siempre se deben preferir los métodos locales de manejo de conflictos a las prácticas estándares del MCRN?

Antropólogo: No. Los sistemas de manejo de los conflictos pueden, después de todo, ser mutuamente propicios. A pesar de ser empleados por el gobierno, los consejeros debidamente elegidos en la provincia de Simbu, en las tierras altas de Papúa Nueva Guinea, intervienen en formas que se asemejan a la institución tradicional del "gran hombre"; los dos sistemas parecen haberse sincretizado en una sola institución (Podolefsky 1990). Los sistemas también pueden continuar coexistiendo sin una síntesis. Esto obedece a todo tipo

de razones. Las personas tal vez prefieran mantener la opción de pasar de un foro a otro según las ventajas y desventajas de cada uno y los beneficios que se obtengan de acciones en múltiples foros. Debemos recordar que las comunidades son formaciones heterosociales, lo cual implica que una pluralidad de foros puede generar frenos y equilibrios que un solo sistema de manejo de conflictos quizás no genere.

Instituto: Sabemos de muchos casos en que la preservación de los intereses de la comunidad requiere medidas legales.

Antropólogo: Se pueden usar los sistemas legales para respaldar los derechos de la comunidad contra fuerzas externas, como en el acuerdo del Parque Nacional de Cahuita, Costa Rica (Lindsay 1998; Weitzner y Fonseca, este volumen). Las leyes pueden ser necesarias para combatir la corrupción y la desigualdad a nivel local. Pueden servir para promover los derechos de los inmigrantes o los grupos marginados (las mujeres, los campesinos sin tierra), que son inadecuadamente reconocidos por las estructuras de la comunidad y el derecho consuetudinario, como sucede en las zonas rurales de la India (Chandrasekharan 1997). Admitámoslo, las prácticas consuetudinarias de manejo de los conflictos no siempre están comprometidas en lograr el consenso, la equidad y la sustentabilidad ecológica. Las ideas románticas acerca de las sociedades no occidentales deben ser tomadas con cierto escepticismo ya que pueden ser considerablemente nocivas para la investigación y la práctica del MCRN.

El retorno del bumerán

Instituto: Parece que hemos cubierto todas las cuestiones que querías plantear. Si lo piensas bien, es gracioso.

Antropólogo: ¿Piensas qué?

Instituto: *Paradójico* podría ser un término más apropiado. Te pedimos que formularas preguntas para la investigación relacionadas con los aspectos culturales del manejo de los conflictos por los recursos naturales. Terminaste por hacernos dos jugarretas. La primera, nos devolviste la pregunta, igual que un bumerán. Convertiste lo que esencialmente era una pregunta antropológica en un comentario sobre el espíritu cultural del MCRN. La segunda, a pesar de que te referiste a las limitaciones culturales del pensamiento analítico, tu exposición general estuvo muy estructurada. Además, tus respuestas giraron alrededor de contrastes lógicos que contraponen "nuestros propios" supuestos culturales a los "de ellos". El pensamiento lógico y categórico estaba tan integrado en tu forma de crítica como lo estaba en el objeto de tu crítica.

Antropólogo: Son puntos interesantes. Tendré que pensar en ellos. Debo confesar que, cuando se la sitúa en un plano conceptual, la antropología es inevitablemente una forma "residual" de pensamiento. Lo quieran o no, describe otras culturas haciendo hincapié en su "otredad". La antropología capta otros entornos mostrando cómo difieren del nuestro, una estrategia que inevitablemente nos trae de vuelta a casa. Vemos a nuestros "otros significantes" como viviendo más allá de nuestros propios ambientes expresados en un lenguaje familiar del que nunca podemos escapar por completo y que tiñe nuestras explicaciones de la otredad.

Instituto: ¿No podemos jugar con nuestros propios ambientes y lenguajes para expresarlos y alterarlos?

Antropólogo: Por cierto que sí, y esto es precisamente lo que intenté hacer con esta aparentemente extraña idea del "heteroculturalismo". Pero existe otro plano de investigación antropológica que he subrayado durante toda esta conversación: la antropología conectada a tierra, la que se sumerge en distintos entornos sociales y culturales y permanece abierta a descubrimientos inesperados. Mi objetivo era dibujar un mapa de las distintas áreas donde es probable encontrar resultados sorprendentes, usando como punto de partida algunos supuestos del MCRN: la paz, la igualdad, la comunidad, la secularidad y la racionalidad. Espero que hayas encontrado útil el ejercicio. Sin embargo, la consulta de un mapa nunca será un sustituto del viaje real.

Referencias bibliográficas

Abel, R., ed. 1982. The politics of informal justice. Vols. 1 y 2. Academic Press, Nueva York, E.U.A.

Avruch, K.; Black, P.W. 1993. Conflict resolution in intercultural settings: problems and prospects. *En* Sandole, D.J.D.; van der Merwe, H., ed., Conflict resolution theory and practice: integration and application. Manchester University Press, Manchester, Reino Unido. pp. 132, 142–143.

——— 1996. ADR, Palau, and the contribution of anthropology. En Wolfe, A.W.; Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 47–63.

Barton, R.F. 1919. Ifugao law. University of California Press, Berkeley, CA, E.U.A.

——— 1949. The Kalingas; their institutions and custom law. University of Chicago Press, Chicago, E.U.A.

Bingham, G. 1986. Resolving environmental disputes: a decade of experience. Donnely and Sons, Harrisonburg, VA, E.U.A.

Bohannan, P. 1957. Justice and judgment among the Tiv. Oxford University Press, Nueva York, E.U.A.

Castro, A.P.; Ettenger, K. 1996. Indigenous knowledge and conflict management: exploring local perspectives and mechanisms for dealing with community forest disputes. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Chan, S.; Jabri, V.; du Pisani, A. 1993. Introduction: mediation theory and application. En Chan, S.; Jabri, V., ed., Mediation in southern Africa. Macmillan, Londres, Reino Unido. Southern African Studies. p. xiv.

Chandrasekharan, D. 1996. Addressing natural resource conflicts through community forestry: the Asian perspective. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Chevalier, J.M.; Buckles, D. 1995. A land without gods: process theory, maldevelopment and the Mexican Nahuas. Zed and Fernwood, Londres, Reino Unido; Halifax, NS, Canadá.

Colson, E. 1995. The contentiousness of disputes. *En* Caplan, P., ed., Understanding disputes. Berg, Oxford, Reino Unido.

Danzig, R. 1973. Toward the creation of a complementary, decentralized system of criminal justice. Stanford Law Review, 26, 1–54.

Evans-Pritchard, E.E. 1940. The Nuer: a description of the modes of livelihood and political institutions of a Nilotic people. Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

Feit, H. 1989. James Bay Cree self-governance and land management. *En* Wilmsen, E.N., ed., We are here: politics of aboriginal land tenure. University of California Press, Berkeley, CA, E.U.A. pp. 68–98.

Garb, P. 1996. Mediation in the Caucasus: Caucasian diplomacy. *En* Wolfe, A.W.; Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA, E.U.A. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 31–46.

Gibbs, J. 1963. The Kpelle moot: a therapeutic model for the informal settlement of disputes. Africa, 33, 1–11.

Gluckman, M. 1955. The judicial process among the Barotse of northern Rhodesia. Manchester University Press, Manchester, Reino Unido.

——— 1965. Politics, law and ritual in tribal society. Aldine, Chicago, IL, E.U.A.

Gulliver, P. 1971. Neighbours and networks. University of California Press, Berkeley, CA, E.U.A.

Hanna, S. 1998. Co-management in small-scale fisheries: creating effective links among stakeholders. Presentado en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10-14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

Henshaw Knott, C. 1993. Views of the forest: local people and indigenous knowledge in the Adirondack Park land-use conflict (Nueva York). Cornell University, NY, E.U.A. Tesis doctoral.

Keitzar, S. 1998. Farmer knowledge of shifting cultivation in Nagaland. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá. Informe. 108 pp.

Lederach, J.P. 1992. Enredos, pleitos y problemas: una guía práctica para ayudar a resolver conflictos. Ediciones Clara, Semilla, Guatemala.

Lee, K. 1993. Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment. Island Press, Covelo, CA, E.U.A.

Lindsay, J. 1998. Designing legal space: law as an enabling tool in community-based management. Presentado en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10–14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A.; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

McCay, B. 1998. Co-managing the commons. Presentado en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10–14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A.; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

Moore, C.; Santosa, M. 1995. Developing appropriate environmental conflict management procedures in Indonesia: integrating traditional and modern approaches. Cultural Survival Quarterly, 19, 23–29.

Moore, E. 1993. Gender, power and legal pluralism: Rajasthan, India. American Ethnologist, 20, 522–542.

Moore, R.; Sanders, A. 1996. The limits of an anthropology of conflict: loyalist and republican paramilitary organizations in Northern Ireland. *En* Wolfe, A.W.; Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA, E.U.A. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 131–143.

Moore, S. 1986. Social facts and fabrications. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Nader, L., ed., 1980. No access to law: alternatives to the American judicial system. Academic Press, Nueva York, E.U.A.

——— 1990. Harmony ideology. Stanford University Press, Stanford, CA, E.U.A.

——— 1991. Harmony models and the construction of law. *En* Avruch, K.; Black, P.W.; Scimecca, J.A., ed., Conflict resolution: cross-cultural perspectives. Greenwood Press, Westport, CT, E.U.A. pp. 41–59.

Nader, L.; Todd, H.F., ed., 1978. The disputing process — law in ten societies. Columbia University Press, Nueva York, E.U.A.

Olson, E.G. 1993. Conflict management in congregation and community in Tonga. University of Arizona, Phoenix, AZ, E.U.A. Tesis doctoral.

Ostrom, E. 1998. Self-governance and forest resources. Presentado en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10–14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A.; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

Pederson, P. 1995. Non-Western concepts of multicultural conflict management applied to migration issues. Communication and Cognition, 28(4), 3987–3408.

Podolefsky, A. 1990. Mediator roles in Simbu conflict management. Ethnology, 29(1), 67–81.

Rivas, R. 1993. Pueblos indígenas y garifunas de Honduras: una caracterización. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

Robarchek, C.A.; Robarchek, C.J. 1993. Waging peace: the psychological and sociocultural dynamics of positive peace. *En* Avruch, K.; Black, P.W.; Scimecca, J.A., ed., Conflict resolution: cross-cultural perspectives. Greenwood Press, Westport, CT, E.U.A. pp. 64–80.

Sarin, N. 1996. Actions of the voiceless: the challenge of addressing subterranean conflicts related to marginalised groups and women in community forestry. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Schapera, I. 1943. Tribal legislation among the Tswana of the Bechuanaland Protectorate. London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido.

Schweitzer, M. 1996. Harmony ideology works at the mill. *En* Wolfe, A.W.; Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA, E.U.A. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 119–130.

Shaftoe, D., ed., 1993. Responding to changing times: environmental mediation in Canada. Interaction for Conflict Resolution, Waterloo, ON, Canadá.

Sheehan, N.A. 1996. Opening statement for West/Central Africa paper. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Thomas, G.; Anderson, J.; Chandrasekharan, D.; Kakabadse, Y.; Matiru, V. 1996. Levelling the playing field: promoting authentic and equitable dialogue under inequitable conditions. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Traore, S.; Lo, H. 1996. Natural resource conflicts and community forestry: a West African perspective. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, enero a abril de 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Uphoff, N. 1998. Community-based natural resource management: connecting micro and macro processes and people with their environments. Presentado en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10–14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A.; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

Verdeld, T. 1994. The state and rangeland management. Dryland Networks Programme, International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido. Paper 46.

Villareal, C. 1996. Socio-environmental and community forest conflicts in Latin America. Presentado en la Global e-Conference on Addressing Natural Resource Conflict Through Community Forestry, Jan–Apr 1996. Forests, Trees and People Programme of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, Italia.

Wadley, S. 1994. Struggling with destiny in Karimpur, 1925–1984. University of California Press, Berkeley, CA, E.U.A.

Weldon, E.; Jehn, K.A. 1996. Examining cross-cultural differences in conflict management behavior: a strategy for future research. International Journal of Conflict Management, 6(4), 387–403.

Yang, H.; Wolfe, A.W. 1996. Epilogue: agenda for applied research in conflict resolution. *En* Wolfe, A.W.; Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA, E.U.A. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 144–149.

Yang, H., ed., Anthropological contributions to conflict resolution. University of Georgia Press, Athens, GA, USA. Southern Anthropological Society Proceedings, 29, 144–149.

Parte 1

La explotación forestal

Capítulo 2

Nam Ngum, República Democrática Popular Lao: El manejo comunitario de los recursos naturales en la cuenca hidrográfica

Philip Hirsch, Khamla Phanvilay y Kaneungnit Tubtim

La cuenca hidrográfica de Nam Ngum es de importancia vital para la República Democrática Popular Lao. Sus recursos permiten la subsistencia de alrededor de 80 000 agricultores de las tierras altas y las tierras bajas, pertenecientes a diversos grupos étnicos. En los dos últimos decenios, la presa de Nam Ngum ha aportado aproximadamente una cuarta parte de las divisas ingresadas al país y la mayor parte de la energía para la red de distribución de electricidad del país. La madera cortada en la cuenca también genera ingresos considerables en forma de divisas. Sin embargo, estas demandas han intensificado la competencia por los recursos y los conflictos. Este estudio de caso describe los tipos de conflictos experimentados a nivel local en cuatro localidades principales de la cuenca de Nam Ngum, y documenta las formas en que se están manejando los conflictos. También se examinan y evalúan proyectos de intervenciones limitadas.

Se pueden examinar diversos enfoques de la solución de conflictos por el uso de los recursos usando un método básico de diagnóstico que investiga hacia atrás y hacia adelante del punto de conflicto. La investigación retrospectiva implica ver el conflicto como resultado de una competencia por los recursos entre diferentes actores. Éstos pueden ser actores similares, cada uno de los cuales ejerce más presión sobre un recurso que todos reclaman para sí, o distintos tipos de actores que hacen una combinación de reclamaciones directas o

indirectas de un recurso para diversos usos. La próxima etapa retrospectiva consiste entonces en examinar la competencia por los recursos en términos del uso intensificado o modificado de un recurso en particular. En última instancia, esto requiere examinar un punto de partida de los patrones existentes de uso de los recursos por diferentes actores en un contexto particular, y también las fuerzas a favor de un cambio que provocaron la presión. En consecuencia, se examinan en secuencia el uso de los recursos, el cambio de este uso, la competencia y el conflicto por los recursos. Las etapas de investigación prospectiva incluyen elaborar soluciones en cooperación como un medio para resolver los conflictos y esto implica un análisis biofísico y social del conflicto en cuestión.

Comprender el conflicto es un requisito previo a la formulación de métodos para resolverlo por medios cooperativos, ya sea mediante el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad o de otra manera. Esto exige un análisis material de la base para la utilización de los recursos y un análisis social de los interesados involucrados. La implicación aquí es que los conflictos y su solución deben ser examinados en sus contextos ecológico, sociocultural, económico, político y de políticas. En términos generales, el análisis funciona así dentro de un paradigma teórico político-ecológico (Blaikie y Brookfield 1987; Bryant 1998).

Teniendo en cuenta el contexto, un problema clave en la elaboración de métodos alternativos es el equilibrio o la tensión entre la política nacional y su puesta en práctica en el plano local, es decir, entre los enfoques generalizados y la atención a casos específicos, entre la aplicación tecnocrática descendente y el diseño participativo ascendente, entre instituciones nuevas y la modificación de los medios institucionales existentes para tratar el conflicto. Aun una sola cuenca de medianas dimensiones puede tener diversos entornos locales en los que la aplicación de la política, aunque sea progresiva, debe ser adaptada a las circunstancias locales para lograr la solución adecuada y equitativa de los conflictos por los recursos (Khamla et al. 1994; Hirsch et al. 1997).

El caso de Nam Ngum

Este estudio se refiere a la intensificación de los conflictos por el uso de recursos y los métodos institucionales para manejarlos en la cuenca de Nam Ngum, República Democrática Popular Lao (Figura 1). El río Nam Ngum es uno de los principales tributarios del Mekong. Se define la cuenca como la superficie que desagua en la presa Nam Ngum. Su trascendencia en relación con el manejo de conflictos surge del múltiple uso de los recursos de la cuenca (tierras, agua, bosques, peces) para el autoconsumo y la producción comercial en un contexto de rápidos cambios. La cuenca es importante a nivel nacional para la producción de electricidad y, en el plano local, sus recursos son el principal medio de subsistencia de unos 80 000 agricultores, en su mayoría de autoconsumo, que pertenecen a diversos grupos étnicos que viven más arriba de la presa.

Los recursos naturales de la cuenca de Nam Ngum son importantes en diversas formas. En los dos últimos decenios, la venta a Tailandia de electricidad generada en la presa Nam Ngum ha aportado en promedio una cuarta parte del ingreso de divisas al país. La presa también ha generado la mayor parte de la electricidad de la red de distribución de energía del país. Los arrozales en las tierras bajas de la cuenca y los campos de roza y quema de las tierras altas son el principal medio de subsistencia de agricultores de diversos grupos étnicos, que incluyen a thai phuans, hmongs y khamus en más de 200 aldeas de tres provincias. Además, la cuenca ha desempeñado un papel desproporcionadamente importante como fuente de productos forestales comerciales gracias a la escala de las

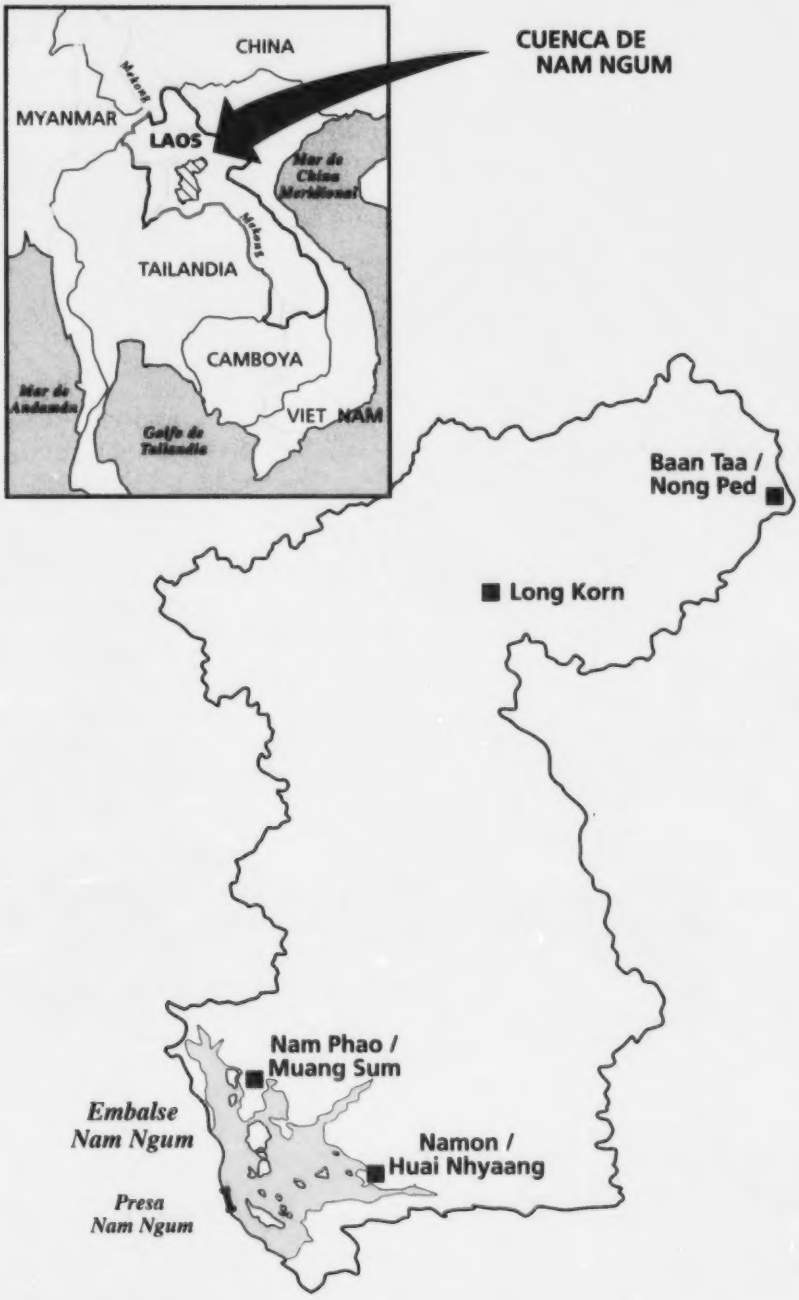

Figura 1. La cuenca de Nam Ngum y los sitios de estudio.

operaciones de explotación forestal en el embalse de Nam Ngum y más arriba. Los productos madereros y no madereros también son de gran trascendencia para usos de subsistencia. Los peces del embalse representan una gran proporción de la captura que ingresa en los mercados de Vientiane y el aporte más significativo de proteínas animales en la alimentación de los habitantes de numerosos aldeas adyacentes al embalse.

Hay varias dimensiones en la competencia por los recursos y el conflicto real o potencial en la cuenca de Nam Ngum (Kaneungnit et al. 1996). De manera más inmediata para muchas comunidades, la competencia entre personas de distintos grupos étnicos en aldeas vecinas surge de los sistemas diferentes de producción tradicional y la proximidad de las comunidades como resultado de una alta tasa de movimiento de la población dentro de la cuenca, atribuible en parte a las secuelas de la devastación durante la guerra. Como en toda cuenca, surgen conflictos entre quienes están aguas arriba y los habitantes aguas abajo, en forma directa por la extracción de agua para la agricultura aguas arriba y, menos directamente, cuando el desmonte aguas arriba afecta a los agricultores que están aguas abajo. También está aumentando la competencia por los recursos entre los usos para autoconsumo y los comerciales. Otra dimensión más es la competencia entre los usos para el desarrollo nacional y los usos para el consumo local, a medida que las obras hidroeléctricas existentes y propuestas invaden las tierras y los recursos hídricos.

Los principales factores del contexto político-económico pertinentes en el caso de Nam Ngum se originan en las reformas de la economía en transición de la República Democrática Popular Lao desde mediados de los años 80. En el plano nacional, estas reformas implican un cambio de la producción colectiva dentro de un sistema socialista de planificación centralizada a una economía de mercado. Las reformas vinculadas con el mercado son particularmente importantes al alentar el uso intensificado de los recursos en lugar de la producción para autoconsumo. Las reformas también implican una orientación hacia afuera de la política macroeconómica, basada en atraer la inversión extranjera con el fin de desarrollar los recursos naturales del país para la exportación; en esta política, ha recibido particular atención la energía hidroeléctrica. El caso de Nam Ngum constituye entonces un microcosmos y un punto de partida para prever las repercusiones locales de esas políticas.

La reorientación económica más amplia ha sido acompañada de importantes reformas de las políticas en el sector de los recursos naturales (AusAID 1996). Tiene trascendencia para los propósitos de este estudio el hecho de que se considerara que el decreto 169 relacionado con la asignación de terrenos forestales tenía en potencia implicaciones de largo alcance cuando fue aprobado a fines de 1993. El decreto implica la asignación de los derechos y responsabilidades del manejo forestal a las comunidades locales, en parte en reconocimiento de la limitada capacidad y eficiencia del Departamento de Bosques para administrar todas las tierras estatales sometidas a su jurisdicción, y en parte en reconocimiento de la función tradicional de las comunidades en el gobierno de los recursos locales de tierras y bosques.

Entre 1992 y 1996, llevamos a cabo un proyecto de investigación aplicada que estudió el cambio en el uso de los recursos, la intensificación de la competencia, el surgimiento de conflictos y las soluciones en cooperación al manejo de los recursos dentro de la cuenca de Nam Ngum. Se efectuó el estudio en dos etapas. La primera consistió en investigar las condiciones socioeconómicas y los sistemas de manejo de los recursos en la cuenca a nivel de la comunidad, mediante una encuesta extensa en todas las aldeas y un estudio participativo intensivo en dos aldeas adyacentes (una de laosianos de las tierras bajas y la otra de hmongs), en la ribera nordeste del embalse. La fase II implicó un estudio

intensivo e intervenciones limitadas en cuatro áreas piloto (véase la Figura 1), cada una de las cuales representaba un conflicto por un recurso particular y un reto para el manejo. La aplicación del decreto 169 a nivel local en diversas circunstancias agro-ecológicas, socio-culturales e histórico-políticas dentro de la cuenca fue un objetivo básico de la segunda fase del estudio.

La situación que requiere un cambio institucional

La situación general que impulsa el cambio institucional ha sido la intensificación del uso de los recursos entre los numerosos usuarios de la cuenca de Nam Ngum. La competencia por una dotación limitada de recursos ha provocado la degradación y el uso no sustentable de la tierra, los bosques, el agua y los peces, cada vez más escasos. Esta escasez exige cierta formalización de los procedimientos de asignación, la solución de disputas y la delegación de la autoridad del manejo en diversos niveles.

Como se señaló antes, es necesario referirse a los contexto locales para comprender y encontrar puntos de intervención que permitan manejar casos particulares de conflictos. Las cuatro zonas sometidas a estudio intensivo fueron seleccionadas conforme a aspectos fundamentales de la intensificación del uso de los recursos y la competencia por ellos dentro de las comunidades y entre ellas en la localidad, en relación con políticas externas o demandas de recursos que afectan el uso local de los recursos naturales. Long Korn es una zona rica en recursos que ha sufrido las secuelas del conflicto geopolítico, pero donde los agricultores de las minorías étnicas tienen al fin la posibilidad de restablecer sus medios de vida. La zona de Nong Ped y Baan Taa fue seleccionada porque han surgido conflictos potenciales allí a causa de la devolución forzada de la tierra de una comunidad étnica minoritaria a una comunidad lao vecina cuando se estabilizaron las condiciones geopolíticas. Nam Phao y Muang Sum fueron escogidas porque se ha generado un conflicto cuando esta comunidad estable y establecida desde hace mucho tiempo ha tenido que afrontar las demandas a su dotación de recursos por parte de aldeas vecinas más transitorias y programas oficiales de reasentamiento. La zona de Namon y Huai Nhyaang fue seleccionada como un microcosmos de los conflictos entre grupos étnicos de las tierras bajas y de las tierras altas, con distintos sistemas de cultivo, que han sido exacerbados o han llegado a un punto crítico debido a las demandas externas a la dotación de recursos.

Long Korn

La aldea de Long Korn en el distrito de Phukood, Provincia de Xieng Khouang, es una aldea recientemente restablecida; ha estado en su ubicación actual desde 1994. El asentamiento en la zona ha sido afectado por la inseguridad y el desplazamiento periódicos, provocados primero por los bombardeos estadounidenses y la despoblación deliberada de Xieng Khouang a comienzos de los años 70, después por elementos restantes de las fuerzas derechistas hmongs antes dirigidas por Vang Pao, que fuera apoyado por la CIA. La inseguridad y la alta tasa de movimiento de la población reflejan uno de los problemas básicos fundamentales que históricamente han restringido la subsistencia de la mayoría de las comunidades en la cuenca de Nam Ngum. Los aldeanos khamus de Long Korn se encuentran en una etapa temprana en cuanto a ganarse el sustento en una zona de relativa abundancia pero aislada. Como resultado de la pérdida de ganado por la destrucción bélica y la dificultad en restablecer los hatos durante los movimientos recientes, es una restricción

importante para la agricultura sedentaria la escasez de animales de tiro y, por consiguiente, también de abono natural. Este problema está muy generalizado en las comunidades de la llanura de Jars. Long Korn y las áreas circundantes son vistas por el distrito como posibles sitios para el reasentamiento de comunidades de otros lugares, lo que da particular importancia a un método participativo para establecer los límites de la sustentabilidad en la producción agrícola.

Nong Ped y Baan Taa

Nong Ped, en el distrito de Paek, provincia de Xieng Khouang, es una aldea lao loum establecida en la parte superior de la cuenca de Nam Ngum. La aldea fue destruida durante los años 60 por los bombardeos aéreos; por consiguiente, ha sufrido terribles alteraciones al igual que otras comunidades de la zona. Baan Taa es una vecina aldea hmong situada aguas arriba, que fue establecida poco después del final de la guerra en 1975. Algunos de los bancales de arroz en Baan Taa incluyen campos antiguos antes trabajados por aldeanos de Nong Ped. Los recién llegados hmongs también desmontaron y establecieron nuevos bancales de arroz más arriba en el curso del río. Baan Taa es una de las numerosas comunidades hmongs que han sido reasentadas conforme a la política gubernamental, pero afrontan presiones porque sus demandas de cultivo las ponen en competencia con comunidades adyacentes más antiguas de las tierras bajas.

En los primeros años posteriores al reasentamiento de ambas comunidades, la tierra era trabajada en cooperación y no se hicieron reclamaciones por los campos más antiguos que habían sido rehabilitados por los hmongs recién llegados. No obstante, a mediados de los años 80, algunos agricultores de Nong Ped comenzaron a reclamar parcelas que antes habían pertenecido a sus respectivas familias. En 1994, después de varios años de una negociación que involucró a las autoridades del distrito y provinciales, los bancales de arroz más antiguos en Baan Taa fueron devueltos por los agricultores hmongs a sus propietarios originales de Nong Ped.

Esto marcó la culminación no sólo de los cambios de asentamientos en la zona, sino también de la modificación de las condiciones de tenencia de la tierra, que acompañaron el paso de la producción en cooperación a la producción familiar y la propiedad de la tierra. La modificación de las condiciones ha estimulado renovadas invasiones de los bosques de la cuenca superior que causan problemas a ambas comunidades, ya que los arrozales de Nong Ped son regados por arroyos cuyas fuentes están en las partes superiores de Baan Taa.

Nam Phao y Muang Sum

La aldea de Muang Sum (hasta hace poco situada en el distrito de Vangvieng, provincia de Vientiane) es una antigua comunidad con un sistema bien establecido y hasta ahora sustentable de manejo de los recursos. Los medios de vida son el cultivo del arroz anegado, con rotaciones de cultivos itinerantes complementarios. Las áreas boscosas en las pendientes circundantes han estado desde hace mucho protegidas por una costumbre de la aldea que prohíbe talar y desmontar en varias zonas. Recientemente, Muang Sum ha sido seleccionada como sitio de reasentamiento de refugiados hmongs que regresan de Tailandia. También ha sido designada para recibir a aldeanos principalmente khamus evacuados de comunidades de las tierras altas de los alrededores y aldeanos laos de las tierras bajas, provenientes de comunidades de las riberas e islas del embalse. Existe entonces un brusco aumento de las demandas a la dotación de recursos.

Nam Phao es una comunidad adyacente establecida más recientemente, con una mezcla de colonos de diversos orígenes étnicos y geográficos. El faccionalismo de la aldea es sintomático de muchos problemas con el método basado en la comunidad, que a menudo supone un interés común y una estructura comunitaria estable y antigua. Los problemas de desmonte y degradación de los bosques en Nam Phao han afectado los bosques tradicionalmente manejados y protegidos por los aldeanos de Muang Sum.

El manejo de este problema se ha vuelto muy difícil con el nuevo trazado de los límites administrativos que ha dejado a Nam Phao en el distrito de Vangvieng, pero ha ubicado a Muang Sum en la nueva zona administrativa especial de Saisomboun. Esto no sólo complica la función del distrito en el manejo de la competencia y los conflictos por los recursos locales, sino también implica un nuevo trazado de los límites entre Nam Phao y Muang Sum, de tal modo que hay una tierra de nadie en parte boscosa abierta a la explotación sin control. Para mantener el manejo sustentable de los bosques y tierras de Muang Sum se requieren medidas apropiadas en las comunidades vecinas, en particular Nam Phao. Esta zona presenta entonces un complejo reto para el manejo dentro de las comunidades y entre ellas e involucra a múltiples autoridades estatales.

Namon y Huai Nhyaang

La aldea de Namon, en el Distrito de Long San, Zona Administrativa Especial de Saisomboun, estaba antes en el área ahora inundada por el embalse de Nam Ngum. Los aldeanos han restablecido sus medios de subsistencia cerca de la zona original de asentamiento, pero con una dotación de recursos considerablemente restringida. Esa dotación de recursos ha sido muy afectada por el desarrollo hidroeléctrico y la situación es sintomática de los retos muy difundidos afrontados por las comunidades reubicadas que dependen de la utilización más eficiente de la tierra, los bosques y el agua, cada vez más escasos.

Durante los años 80, se estableció un asentamiento hmong en la vecina aldea de Huai Nhyaang, lo cual refleja la situación más general surgida de la política gubernamental de reasentar a los agricultores itinerantes. Un resultado de ese reasentamiento es que los agricultores itinerantes de las tierras altas ahora viven más cerca de los agricultores de las tierras bajas, lo cual en potencia incrementa las dimensiones y la inmediatez del conflicto. Desde comienzos de los años 90, la prohibición de pescar en el embalse en la zona de Kaeng Noi cercana a donde el río Nam Ngum desemboca en el embalse, ha llevado al establecimiento de otras dos comunidades cerca de Namon: Don Samphan y Don Seua. Esto ha creado un aumento creciente de las presiones sobre los recursos forestales locales a medida que las partes superiores de las pendientes han sido desmontadas por aldeanos de esas comunidades. Más recientemente, los niveles más altos del embalse han inundado alrededor del 20% de las tierras de cultivo de arroz anegado de las dos aldeas a partir de 1994 y han reducido el área utilizable para pastoreo. Como resultado, hay una mayor dependencia de la superficie forestal restante para el cultivo itinerante. Esta situación es perpetuada por la desviación del Nam Song, que incrementa la producción de energía en la presa de Nam Ngum al elevar los niveles del agua y el volumen de consumo. La competencia por los recursos forestales y la tierra se ha intensificado como resultado de esta combinación de presiones. La competencia es muy evidente en la rápida y claramente observable pérdida de bosques naturales en las pendientes situadas inmediatamente arriba de las aldeas, en particular en las cabeceras de las corrientes que se usan para regar los campos de arroz anegado que quedan.

El proceso de cambio: el entorno de políticas, respuestas locales e intervención

Así como la competencia por los recursos en la cuenca de Nam Ngum debe ser entendida en distintos niveles, también el proceso de cambio implica la interacción de políticas a nivel nacional y el proceso de reforma por una parte y, por otra, las respuestas locales y la adaptación a las circunstancias rápidamente cambiantes. Insertadas en esta dinámica del cambio hay intervenciones limitadas, basadas en el análisis de los retos fundamentales para el manejo de los recursos locales sintetizados antes. Los actores principales incluyen a aldeanos con distintas situaciones comunitarias, circunstancias ambientales y grupos étnicos, al personal de cada uno de los cuatro distritos y al personal de proyectos del Departamento de Bosques.

El entorno institucional y de las políticas

En muchos casos, la política que apoya los métodos basados en la comunidad para la solución de conflictos puede ser parte de un entorno más amplio de políticas que simultáneamente crean dificultades e incertidumbres. Algunas dificultades obedecen a la falta de capacidad institucional, mientras que otras se relacionan con políticas incompatibles. El análisis siguiente se concentra en esta última cuestión. En el caso de la cuenca de Nam Ngum, son de interés varias áreas de las políticas nacionales y su interpretación en las provincias.

Los Reasentamientos

La provincia de Vientiane periódicamente ha formulado planes para trasladar a los pueblos asentados en las riberas del embalse de Nam Ngum a zonas situadas en el otro lado de la zona protegida de Phou Khao Khouay (es decir, completamente fuera de la cuenca). Esto incluye a las comunidades asentadas en las islas y a las de Namon y Huai Nhyaang, que no tienen tierras cultivadas permanentes (arrozales). No obstante, ese plan ha sido cancelado a causa de la escasez de zonas adecuadas para el asentamiento y la falta de fondos para el desarrollo de infraestructura. Aun así, es considerable el movimiento de la población hacia adentro y hacia afuera de la zona, en parte como resultado de la política gubernamental. La mayor parte de los desplazamientos corresponden a asentamientos voluntarios y por lo general dependen de las relaciones familiares y la búsqueda de nuevas tierras cultivables permanentes. Sin embargo, en el caso de Namon y Huai Nhyaang el traslado de los pescadores desde Kaeng Noi ha creado problemas considerables.

El Decreto 169

El Decreto sobre el Manejo de los Bosques y los Terrenos Boscosos (3 de noviembre de 1993) tenía el propósito de proporcionar pautas para que los distritos y aldeas demarcaran sus recursos forestales para el manejo, la protección y la conservación (zonificación forestal). Se incluyeron en el decreto algunas directrices detalladas sobre la demarcación forestal. Por consiguiente, en principio apoya el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad. No obstante, fuera de las limitadas áreas piloto, la aplicación del decreto 169 se basó principalmente en la difusión del documento a nivel de distrito; luego fue pasado al nivel de las aldeas en forma de un breve mensaje verbal o escrito. La aplicación

del decreto dependió entonces principalmente de la capacidad y la competencia del personal del distrito, en particular el del Distrito de Agricultura y la Oficina Forestal.

Namon, Houai Nhyaang y comunidades adyacentes no pusieron totalmente en práctica el decreto a causa de la falta de personal a nivel del distrito y de la debilidad de las comunicaciones entre el distrito y las aldeas. Hubo una diferencia considerable entre los deseos expresados por los aldeanos de Namon y Houai Nhyaang por una parte, los cuales querían mantener el manejo colectivo del bosque natural restante entre las dos aldeas, y, por otra, las autoridades del distrito, que querían dividir la zona forestal natural para asignarla en forma individual a las aldeas, incluyendo a dos nuevas comunidades reasentadas con aldeanos provenientes de Kaeng Noi.

La Ley Forestal No. 125/PO

La ley forestal fue publicada el 2 de noviembre de 1996 para sustituir al decreto 169 sobre el manejo de los bosques y los terrenos boscosos, y al decreto 186 sobre la asignación de tierras y terrenos boscosos para la plantación de árboles y la protección forestal (emitido el 12 de octubre de 1994). El artículo 1 establece que el propósito de la Ley Forestal es definir principios básicos, disposiciones y medidas relacionados con el manejo, la conservación y el uso de los recursos forestales y los terrenos boscosos. La ley pretende promover la generación y plantación de bosques en la República Democrática Popular Lao con el fin de mejorar la vida de las personas, sostener el entorno natural y mantener el equilibrio del ecosistema. Según el artículo 16, los bosques se clasifican en cinco categorías: (1) bosques de protección; (2) bosques de conservación; (3) bosque de producción; (4) bosques de regeneración y (5) bosques degradados o tierras desnudas.

El artículo 18 define el bosque de conservación como el bosque y los terrenos boscosos designados para preservar los valores históricos, culturales, turísticos, ambientales, educacionales y de investigación de la fauna y la flora silvestres y los ecosistemas de los que forman parte. Los derechos de tenencia de los bosques y los terrenos boscosos se pueden obtener mediante la transferencia, la asignación y la herencia (artículo 48). No obstante, se reconocen los derechos consuetudinarios al uso del bosque y los terrenos boscosos. El uso consuetudinario incluye la recolección de maderas no prohibidas para construir cercas y para leña; la recolección de productos forestales, la caza y la pesca de especies no vedadas para el consumo familiar y otros usos conforme a la costumbre (artículo 30). Se otorga a las autoridades de las aldeas considerables derechos y deberes para organizar y formular disposiciones locales sobre el uso y la asignación del bosque y los terrenos boscosos a individuos para el manejo, protección y conservación de los bosques, las cuencas, la vida silvestre y el medio natural apropiado para las condiciones reales de la aldea (artículo 63). En la práctica, esta nueva ley forestal todavía no ha sido traducida en reglamentos o disposiciones para su aplicación detallada. El antiguo decreto 169 todavía es válido en ciertas circunstancias y se usa como pauta para la aplicación de la ley, como en la asignación de tierras y la zonificación de los usos de la tierra a nivel de las aldeas.

En la cuenca de Nam Ngum y a nivel del proyecto, si bien todos los actores compartían la percepción de que era necesario un cambio para superar el deterioro de la dotación de recursos, había ideas muy diferentes acerca de la razón principal de ese deterioro. En el plano de la política nacional, una explicación común de la deforestación en la República Democrática Popular Lao es el desmonte y la quema de vegetación por los agricultores itinerantes. Sin embargo, la situación se vuelve mucho más compleja a nivel local, en particular cuando los bosques que han sido manejados por comunidades estable-

cidas desde hace mucho tiempo se ven sometidos a presiones provenientes de la comunidad misma o de colonos recientes que han sido desplazados desde otras partes como resultado de una serie de presiones externas y medidas políticas.

Las respuestas locales: el manejo de los conflictos a nivel local

Si bien las intervenciones del proyecto revelan el potencial y las limitaciones de la investigación aplicada y participativa en términos de recursos materiales y enfoques de colaboración en el manejo de los conflictos, un aspecto igualmente importante del proceso de investigación fue la documentación de formas de tratar los conflictos en el plano local. Se prestó atención a los aspectos del conflicto y su solución, evitar o exacerbar los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas y entre aldeanos locales y las autoridades del distrito. En las observaciones siguientes se sintetizan aspectos del manejo de los conflictos en las cuatro localidades piloto.

Namon y Huai Nhyaang

Los aldeanos de Namon y Huai Nhyaang están muy conscientes del potencial de conflicto dentro de sus comunidades y entre ellas por una ocasional invasión de las áreas de bosques naturales cercanas. Se ha tratado de evitar los conflictos en diversas formas. En un caso de invasión del bosque para el cultivo itinerante por un aldeano de Huai Nhyaang, otros aldeanos inicialmente hicieron una advertencia al infractor. Cuando esto resultó insuficiente, en lugar de imponer sanciones por sí mismos los aldeanos informaron el caso al jefe de la aldea que, a su vez, lo comunicó al distrito para su consideración y dictamen. Como no hubo respuesta del distrito, los aldeanos que habían hecho la petición y el jefe percibieron que la autoridad superior no podía dar ningún dictamen. Para no enemistarse con otros aldeanos, decidieron quedarse callados. En general hay renuencia a arriesgarse a tensiones sociales informando esas infracciones.

Algunos agricultores de Huai Nhyaang trataron de evitar conflictos con sus vecinos llevando su ganado a pastar lejos de los campos de otros aldeanos. Algunos solían apacentar su ganado por temporadas en la Zona Protegida de Phou Khao Khouai, pero esto ha sido ahora prohibido por los administradores de la zona protegida. Esto crea tensiones entre estos agricultores y otras aldeas cercanas a las nuevas zonas de pastoreo, que son exacerbadas por la pérdida de pastizales cerca del embalse a causa del aumento de la capacidad de la presa de Nam Ngum.

El limitado suministro de agua para el cultivo de los arrozales ha provocado conflictos entre los productores de arroz de Namon, que necesitan regar sus campos, y quienes cultivan en tierras anegadas en las comunidades vecinas nuevas de Don Seua y Don Samphan. No obstante, se ha resuelto este tipo de conflictos mediante la discusión entre los comités de las aldeas y entre los grupos beneficiarios que comparten los mismos vertederos y canales. Este tipo de sistema tradicional de asignación del agua ha implicado definir la fecha y la hora del riego en el vertedero y los sistemas de canales compartidos por cada grupo. Para completar el trabajo dentro del restringido período de siembra, todavía se comparten los trabajos en cooperación.

En ciertos casos, con el fin de evitar conflictos entre las aldeas, las personas simplemente han pedido a las autoridades que diriman las disputas. Por ejemplo, cuando los aldeanos de Don Samphan ilegalmente cortaron árboles en el área boscosa de Namon, los aldeanos de este último lugar informaron el caso a las autoridades del subdistrito para

evitar la confrontación directa y el conflicto con sus vecinos. Sin embargo, las autoridades prefieren que las comunidades resuelvan por sí mismas los conflictos ya que tienen sus propias dificultades al abordar esos problemas, como la falta de dinero para viajes y actividades de extensión y la carencia de mecanismos establecidos para tratar los conflictos.

Una fuente externa de conflictos entre los aldeanos fue un pequeño aserradero, que algunos consideraban que contribuía al desarrollo económico local y utilizaba recursos forestales extrayendo la madera abandonada que había sido cortada por una anterior empresa maderera y por los agricultores itinerantes a nivel local. No obstante, este tipo de actividad sólo beneficiaba a una minoría de familias y, al mismo tiempo, estimulaba a los habitantes del lugar a talar árboles para venderlos al aserradero. Éste creó conflictos en ambas comunidades, en parte a causa de la distribución muy desigual de los beneficios a pesar de que el aserradero usaba los recursos forestales de toda la comunidad. También creó un conflicto entre los habitantes del lugar y los forasteros como resultado de la distribución poco equitativa de los beneficios de la empresa. En definitiva, el colapso del aserradero eliminó esta fuente de conflictos.

Se produjo una instructiva disputa cuando un aldeano de Namon marcó un árbol para cortarlo y lo dejó durante mucho tiempo. Un aldeano de Huai Nhyaang cortó el árbol sin avisar a la persona que lo había marcado, lo cual llevó a un conflicto acerca de quién tenía derecho sobre ese árbol en particular. Esta experiencia llevó a los comités de las dos aldeas a establecer una nueva norma: si alguien de las dos comunidades quiere usar leña, está prohibido el marcado y la persona debe consultarlo y hacer una solicitud a los comités de ambas aldeas.

Nam Phao y Muang Sum

Personas de distintos grupos étnicos vinieron a Nam Phao en diferentes épocas y ahora hay cinco grupos principales en la aldea. En su mayoría, las personas tratan de evitar confrontaciones y poner los problemas al descubierto. En principio, los conflictos étnicos deben ser resueltos por el comité de la aldea, pero, debido a la debilidad de la toma y aplicación de decisiones a nivel de la aldea, no se han abordado las fuentes de conflictos y ha continuado creciendo la tensión.

Aún más serio es el deterioro de las relaciones con la aldea vecina de Muang Sum. En el caso de los refugiados hmongs que regresaban a Muang Sum, se supone que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tomará medidas para el asentamiento temporal de los refugiados hmongs dentro de los límites de Muang Sum. Se propuso proporcionar arrozales para cada familia, pero no hay suministro de agua para los terrenos baldíos. Si bien el ACNUR planeó construir un vertedero para desviar agua de la fuente actualmente usada por los aldeanos de Muang Sum, esto no tuvo éxito. No se pudo suministrar agua suficiente a los recién llegados sin afectar a los usuarios existentes aguas abajo en Muang Sum. Si bien esto arregló el conflicto potencial por el agua, a las familias hmongs no les ha quedado otra opción que desmontar las pendientes de las tierras altas, lo cual amenaza crear disputas por áreas boscosas hasta ahora protegidas por los habitantes de las tierras bajas en Muang Sum.

Además de las presiones de la vecina Nam Phao y el reasentamiento de los refugiados en su zona, los aldeanos de Muang Sum enfrentaron otro problema inesperado cuando las comunidades vecinas de Lak 18, Lak 24 y Nam Paad comenzaron a desmontar tierras dentro de los límites de Muang Sum. Para combatir esas invasiones, Muang Sum decidió

asignar algunas tierras a esas comunidades con la condición de que no invadieran más el área protegida de la aldea.

Nong Ped y Baan Taa

Los aldeanos de Baan Taa, cuya aldea fue reclamada por los propietarios originales de Nong Ped, estaban interesados en mantener tierras para arrozales por las oportunidades de cultivo que brindaban y porque el cultivo de los arrozales da a los aldeanos la seguridad de que no serán reasentados por las autoridades por invadir el bosque. A causa de los límites impuestos a las tierras destinadas a arrozales para el asentamiento y cultivo permanentes y con el fin de evitar ser trasladados, los hmongs de Baan Taa trataron de comprar tierras para arrozales a los propietarios de Nong Ped. No obstante, los habitantes de Nong Ped también necesitan campos para arrozales y no estaban dispuestos a vender.

La invasión de los bosques por habitantes de Baan Taa obligó a los aldeanos de Nong Ped a llevar el caso al distrito. Sin embargo, no hubo respuesta porque el distrito no quiso exacerbar el conflicto y trató de calmar a los aldeanos de Nong Ped instándolos a negociar. Parte de esta respuesta calmada obedeció al hecho de que el distrito no tenía otra alternativa. El reasentamiento no era una opción a causa de la falta de sitios apropiados. Se encontró que un sitio escogido para reasentamiento era demasiado árido y estéril, sin árboles ni infraestructura.

Algunas familias de Baan Taa que perdieron tierras fueron amenazadas con el desalojo con el argumento de proteger el bosque en la cabecera de las cuencas en Nong Ped. Algunos de estos aldeanos respondieron amenazando con quemar el bosque si tenían que mudarse. Éste es otro ejemplo de las restricciones que tienen las autoridades del distrito al usar medidas externas, como el reasentamiento, para resolver los problemas sin tener en cuenta las preferencias de la comunidad y su disposición a hacer concesiones.

Long Korn

Long Korn es una aldea particularmente alejada y la mayoría de los aldeanos que regresaron han vivido anteriormente en la zona. La asignación de tierras a las familias dependió de la mano de obra familiar disponible y los procedimientos de asignación se basaron en la consulta a la comunidad y la percepción de lo que era justo. El comité de la aldea es muy fuerte y la aldea es pequeña; por consiguiente, llegar a un consenso es menos difícil que en otras partes. La asignación equitativa de tierras ha permitido a la comunidad adelantarse al tipo de conflictos que ha surgido en otras zonas.

El claro conocimiento entre el distrito y los aldeanos del uso y la zonificación de la tierra también ha dado como resultado una reducción de las posibilidades de conflicto. No obstante, los planes del distrito para futuros reasentamientos en la zona todavía no están claros para la comunidad. No se sabe si los recién llegados se asentarán en la aldea voluntariamente o serán seleccionados por el distrito.

Intervenciones del proyecto

Las intervenciones del proyecto se realizaron en términos generales dentro del marco de la política de asignación de los bosques y la tierra. Sin embargo, se basaron en la hipótesis de que diferentes circunstancias locales requieren medidas distintas, que tienen que ser elaboradas por las comunidades locales afectadas, en consulta con las autoridades del dis-

trito. En todos los casos, las intervenciones se asociaron con un proceso participativo de planificación del uso de la tierra mediante el empleo de modelos tridimensionales del terreno.

En Long Korn, la estabilización de la agricultura permanente basada en el cultivo del arroz anegado fue obstaculizada básicamente por la escasez de ganado; en consecuencia, la intervención tomó la forma de un fondo rotatorio para adquirir búfalos. Se entregaron 12 búfalos a la aldea para ser distribuidos a las familias que no contaban con su propio ganado. Se estableció un banco de búfalos para mantenerlos como propiedad de la comunidad con un fondo rotatorio. Vinculado con este sistema hubo un proceso de planificación participativa del uso de la tierra para proteger la cabecera de las corrientes que riegan los arrozales.

En Baan Taa, se consideró una prioridad estabilizar los medios de vida entre las familias hmongs cuyas tierras habían sido recuperadas por los agricultores de la vecina Nong Ped. Si bien el proyecto pretendía ayudar a buscar oportunidades de alternativas en pequeña escala para el grupo de 22 familias que constituían el foco de las tensiones locales, inicialmente esto se vio obstaculizado por la incertidumbre acerca de la situación de estas familias y su derecho a continuar viviendo en la zona. Posteriormente, un proyecto de manejo participativo de la cuenca patrocinado por Alemania escogió a Baan Taa como aldea beneficiaria y ya no se justificaron otras intervenciones del proyecto allí.

En Nam Phao, se consideró que la asistencia para construir un dique era la mejor forma de reducir las presiones sobre el bosque restante dentro de los límites de la aldea y en la vecina Muang Sum. El dique fue construido en el sitio donde estuvo una estructura anterior que fue dos veces arrasada por las inundaciones. La idea original era revitalizar el potencial de producción de los campos bajos de arroz de Nam Phao repartiendo la tierra de quienes producían un excedente entre aquellos que no tenían sus propios campos de arroz anegado. No obstante, no había certeza de que el dique concretaría esta promesa. De hecho, el potencial del dique fue considerablemente sobrestimado por los aldeanos, posiblemente como una forma de asegurar el apoyo por parte del proyecto y el distrito. Ahora es dudoso que se realice ese reparto de tierras. De todos modos, esto está fuera de la esfera de influencia externa del proyecto.

En el caso de Namon y Huai Nhyaang, se hizo hincapié en el manejo cooperativo del área boscosa común de las dos aldeas. La intervención del proyecto consistió en facilitar las reuniones entre los aldeanos y el distrito, el cual de otro modo hubiera tenido muy poca participación directa y detallada en la planificación del uso de la tierra en esta remota parte de Long Sam. Un aspecto significativo de la negociación se vinculó con los distintos modelos de asignación de tierras boscosas entre las aldeas, una de las cuales (Namon) deseaba mantener el manejo común de la zona boscosa natural entre las dos aldeas, mientras que el distrito deseaba repartir la zona conforme a su interpretación del procedimiento establecido en el decreto 169.

Resultados y lecciones aprendidas

Los resultados más destacados de la fase I del proyecto se usaron para orientar las actividades de la siguiente etapa durante la fase II. Se pueden sintetizar los resultados de la siguiente manera:

- Contrariamente a lo que comúnmente se supone, existen presiones sustanciales sobre los recursos naturales y los sistemas de producción de alimentos en la cuenca de Nam Ngum. *Implicación: se requieren considerables cambios en el uso y manejo de la tierra, los bosques y el agua para lograr un patrón sustentable de producción.*

- La naturaleza de la degradación de los recursos y los conflictos que surgen por el acceso a los recursos varía mucho de una parte de la cuenca a otra, conforme a una serie de parámetros sociales, históricos y ecológicos. *Implicación: se debe evitar un enfoque demasiado generalizado del manejo de la cuenca y preferir uno que se base en los conocimientos locales y la participación de las comunidades y las autoridades locales en cada área.*

- El manejo de los bosques, la tierra y el agua por la comunidad es antiguo y está muy difundido en toda la cuenca. *Implicación: se deben considerar las prácticas y acuerdos locales y tradicionales como punto de partida para las iniciativas y la planificación del manejo de los recursos.*

- Se pueden identificar la competencia y los conflictos por los recursos en diversos niveles: dentro de las comunidades, entre comunidades, entre habitantes del lugar y solicitantes externos (en particular en el caso de los recursos forestales y la energía hidroeléctrica) y entre grupos étnicos con distintas prácticas agroecológicas o, dicho de otra manera, entre los sistemas de producción de las tierras altas y los de las tierras bajas. *Implicación: es preciso establecer procedimientos de derecho de prioridad y solución en diversos niveles, incluyendo procedimientos más participativos de evaluación de los efectos de proyectos concebidos en forma externa.*

- La ambigüedad de la propiedad tanto individual como comunitaria de los recursos es una fuente esencial de competencia, conflictos y degradación de los recursos. *Implicación: es preciso respaldar la demarcación y definición de la propiedad de los recursos a nivel de las aldeas, del distrito y en otros niveles.*

- A nivel del distrito, la división de las obligaciones a menudo no es clara; el personal de distrito carece de experiencia técnica y organizativa y tiende a no involucrarse en actividades realizadas a nivel de las aldeas, dependiendo con frecuencia de instrucciones escritas. *Implicación: el personal del distrito necesita apoyo, incluyendo capacitación técnica y de organización y experiencia en el enlace con la comunidad, en combinación con obligaciones definidas con más claridad en el campo del manejo de los bosques, la tierra y el agua.*

- Desde una perspectiva local, hay ambigüedades en la política gubernamental concerniente a los derechos y deberes de las autoridades de la aldea, el distrito, provinciales y nacionales. *Implicación: es necesario aclarar los derechos y deberes concernientes al manejo de los recursos, la planificación y la puesta en práctica.*

En esta etapa, es difícil cuantificar los resultados de la fase II del proyecto en cuanto a reducir el desmonte de los bosques, asistir a los pobres dentro de cada comunidad o reducir las tensiones en cada eje de conflicto. Como el proceso de aprendizaje entre el personal nacional, de distrito y de las aldeas fue parte integral del proceso, las enseñanzas aprendidas son parte de los resultados del proyecto. En este aspecto, la mayor conciencia

de la importancia de la dinámica de la comunidad entre el personal del distrito y del Departamento de Bosques fue probablemente un resultado más significativo que cualquier mejora inmediata y mensurable en el medio ambiente o el bienestar de la población, a pesar de que, en el caso de Long Korn, se observaron avances importantes en los medios de subsistencia como resultado directo del proyecto.

Las enseñanzas menos positivas aprendidas del caso de Nam Phao incluyen la extrema dificultad en asegurar cualquier vínculo entre la intervención del proyecto y la reducción del desmonte de las tierras, en particular en una aldea con muchas facciones y un liderazgo débil. El proyecto del dique tal vez permitiría aumentar la producción de arroz, pero aun resta realizar una evaluación. De todos modos, es probable que los resultados sean menos notables de lo previsto a causa de la sobrestimación ya mencionada. Sin embargo, no es probable que aquellos sin acceso inmediato al área limitada regada por el dique sean ayudados a apartarse de su patrón insostenible de cultivo itinerante dentro de la aldea y alrededor de ella. Las evaluaciones realistas de los beneficios del agua y de la cantidad limitada de grupos beneficiarios son entonces fundamentales para el éxito de intervenciones de ese tipo.

La participación de personal local (aldeanos) en la puesta en práctica del proyecto mediante la capacitación, la reunión de datos, talleres y una gira de estudio, crearon más confianza entre los habitantes del lugar en el reconocimiento oficial de su función en la toma de decisiones acerca del manejo de los recursos en el territorio de su aldea. Esta influencia permitió a los aldeanos asumir el manejo conjunto de los bosques entre Namon y Huai Nhyaang, donde las dos aldeas prefirieron compartir los bosques, la tierra y los recursos hídricos. Este caso también se refleja en la asignación de tierras y la política de zonificación, donde la comunidad misma tiene el derecho de decidir cómo se deben manejar y conservar los recursos locales, así como el derecho de protegerlos de reclamantes externos. Esto es un avance en relación con la situación general, en la cual los aldeanos no están conscientes de sus derechos gobernados por la política nacional.

Aún falta efectuar una evaluación completa de los efectos logrados con un pequeño fondo rotatorio proporcionado por el proyecto para desarrollar los medios de subsistencia locales en Namon, Huai Nhyaang y aldeas adyacentes. Las lecciones aprendidas en Namon y Huai Nhyaang en un plano más amplio tuvieron cierta influencia sobre el Centro para el Manejo del Área Protegida y la Cuenca (CMAPC), el organismo nacional dentro del Departamento de Bosques que era directamente responsable de la puesta en práctica del proyecto. En el plano de la práctica, la dirección de un proyecto con tan intensa participación local desde un organismo central presentó muchas limitaciones logísticas que restringieron la efectividad del co-manejo, en particular en el distrito de Long San, donde las autoridades gubernamentales locales intermediarias fueron menos sensibles que en otros distritos, en particular Phukood. No obstante, la retroalimentación de información y las experiencias de la fase I del proyecto tuvieron una influencia directa sobre la política nacional en la elaboración del decreto 169, especialmente en relación con la aplicación a nivel de la comunidad, como el establecimiento de comités de las aldeas para la asignación y el control y vigilancia de los recursos forestales. En ese momento, el Estudio sobre el Manejo de los Recursos por la Comunidad en la Cuenca de Nam Ngum era el único proyecto del Departamento de Bosques que abordaba cuestiones vinculadas con aspectos sociales del manejo de los recursos forestales, de tierras e hídricos a nivel de las aldeas.

Los resultados de las fases I y II del estudio también proporcionaron información al CMAPC para fomentar una mayor participación de la comunidad en el manejo de áreas protegidas. Los datos del estudio han sido usados por otros proyectos que funcionan en la

cuenca de Nam Ngum, como el gran Proyecto de Conservación de la Cuenca de Nam Ngum, patrocinado por la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (organismo alemán de cooperación técnica), el proyecto de Manejo y Reforestación de la Cuenca de Nam Ngum, patrocinado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, y el proyecto Planificación del Manejo Estratégico de la Cuenca de Nam Ngum, patrocinado por el Banco Asiático de Desarrollo, para preparar un plan estratégico para la cuenca de Nam Ngum. Se espera que este plan sea usado como modelo para elaborar planes de manejo destinados a otras cuencas en Laos, incluyendo formas de devolver el valor generado por los recursos de la cuenca en forma de energía hidroeléctrica a otros interesados de la cuenca.

A nivel del distrito, se logró un mejor conocimiento de las complejidades del manejo en las comunidades recopilando información inicial, presentada mediante mapas y cuadros como un instrumento para vigilar los recursos durante los cursos de capacitación del personal del distrito en la fase II del proyecto. Los distritos también tomaron conciencia del tiempo que toma el trabajo con las comunidades y de la necesidad de personal experimentado y de una adecuada estructura organizativa. Sin embargo, los distritos prestaron diversos grados de atención a esas enseñanzas y el distrito de Long Sam fue uno de los que menos importancia dieron a la consulta con la comunidad.

Para el proyecto mismo y, por consiguiente, para el CMAPC y el Departamento de Bosques, los resultados importantes fueron que el personal del proyecto tuvo la oportunidad de aprender en relación con la investigación aplicada. Desde que se completó el proyecto, la mayoría del personal ha usado la experiencia adquirida para trabajar en otros proyectos y en empresas de asesoramiento local en el campo del desarrollo de la comunidad y el manejo de los recursos naturales.

Referencias bibliográficas

AusAID (Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional). 1996. Country environmental profile of Lao PDR. AusAID, Canberra, Australia.

Blaikie, P.; Brookfield, H., ed. 1987. Land degradation and society. Methuen, Londres, Reino Unido.

Bryant, R. 1998. Power, knowledge and political ecology in the third world: a review. Progress in Physical Geography, 22(1), 79–94.

Hirsch, P.; Khamla Phanvilay; Kaneungnit Tubtim. 1997. Resource management in Nam Ngum watershed, Lao PDR: lessons and experience. Informe final. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá. Documento interno.

Kaneungnit Tubtim; Khamla Phanvilay; Hirsch, P. 1996. Decentralisation, watersheds and ethnicity in Laos. En Howitt, R.; Connell, J.; Hirsch, P., ed., Resources, nations and indigenous peoples: case studies from Australia, Melanesia and Southeast Asia. Oxford University Press, Melbourne, Australia. pp. 265–276.

Khamla Phanvilay; Kaneungnit Tubtim; Hirsch, P. 1994. Resource management in Nam Ngum watershed, Lao PDR. Centre for Protected Area and Watershed Management, Department of Forestry, Ministry of Agriculture and Forestry, Vientiane, RDP Lao.

Capítulo 3

Las tierras altas de Nusa Tenggara, Indonesia: Enseñanzas sobre el manejo de conflictos adquiridas en múltiples sitios

Larry Fisher, Ilya Moeliono y Stefan Wodicka

Las crecientes demandas a los bosques de Indonesia han provocado conflictos por el manejo de los recursos. Las comunidades rurales en estas zonas protegidas y sus alrededores han sido excluidas de las decisiones acerca de importantes recursos forestales y del acceso a éstos. Las políticas y programas del Ministerio de Silvicultura han intentado conciliar los crecientes conflictos por el manejo forest : mediante programas integrados de conservación y desarrollo y los organismos internacionales han fomentado estos métodos en varios sitios con resultados diversos. Las evaluaciones han revelado la necesidad de un enfoque regional con el fin de obtener beneficios para los habitantes locales, reunir información y establecer el consenso y la colaboración. Este estudio presenta la experiencia del Grupo de Trabajo para la Conservación del Consorcio para el Desarrollo Comunitario en Nusa Tenggara en su labor de aminorar los conflictos y establecer métodos de colaboración para el manejo forestal.

Durante los tres últimos decenios, los bosques de Indonesia han sido incluidos en mapas, clasificados y sometidos a crecientes demandas de explotación comercial, protección de las cuencas, recreación y conservación de la biodiversidad. En todo el archipiélago, zonas boscosas anteriormente aisladas han sido abiertas mediante la rápida construcción de caminos y la extensión de unidades administrativas gubernamentales. La modificación de las tendencias demográficas y económicas ha acelerado el ritmo del cambio y aumentado

el interés en estas zonas boscosas, intensificando los conflictos por el manejo de los recursos. Las comunidades rurales en estas áreas protegidas y sus alrededores gradualmente han sido marginadas de los procesos de toma de decisiones y despojadas de sus derechos a importantes recursos forestales.

Recientes políticas y programas del Ministerio de Silvicultura han intentado conciliar los crecientes conflictos por el manejo forestal mediante distintos métodos (Kartasubrata et al. 1994). Estos esfuerzos se han extendido para establecer áreas de conservación, con énfasis en métodos que en términos generales se caracterizan por los programas integrados de conservación y desarrollo (Brown y Wyckoff-Baird 1992; Wells et al. 1992). Organismos internacionales como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo han promovido estos métodos en una serie de sitios de Indonesia y en toda la región con resultados variados (Wells 1997). Las evaluaciones de los programas han revelado la necesidad de un enfoque ecorregional y el énfasis en obtener beneficios económicos para los habitantes locales, la importancia de la reunión de información y las estrategias adaptivas de manejo, y el valor de establecer el consenso y la colaboración (Larson et al. 1997).

En este trabajo describimos las experiencias del Consorcio para el Desarrollo Comunitario en Nusa Tenggara (CDCNT), una red interinstitucional que busca abordar cuestiones técnicas, institucionales y políticas fundamentales relacionadas con el alivio de la pobreza y la conservación ambiental en la región de Nusa Tenggara, Indonesia Oriental. En los tres últimos años, el Grupo de Trabajo para la Conservación del Consorcio ha catalizado y vigilado la aparición de nuevas alianzas de colaboración que abordan los retos del manejo y conservación de los bosques en varios sitios con prioridad para la conservación de la región. Analizamos la evolución de esta red y las enseñanzas aprendidas en la labor de mitigar los conflictos y establecer métodos de colaboración para el manejo forestal. Las intervenciones fundamentales creadas para facilitar estos métodos de manejo forestal por múltiples interesados han incluido la organización de la comunidad, el establecimiento de coaliciones, la investigación participativa, la capacitación y la creación de capacidades junto con una serie de estrategias innovadoras para convocar a diversos grupos de interesados a nivel local y regional.

El entorno

Las islas indonesias al sudeste de Bali y noroeste de Australia se conocen como Pequeñas Islas de la Sonda o Nusa Tenggara (Figura 1). Desde el punto de vista administrativo, la región está dividida en tres provincias, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur y la ex colonia portuguesa de Timor Oriental. La geología de la zona se basa en rocas volcánicas y calizas mezcladas, en extremo escarpadas. El clima es semiárido y hay una precipitación de unos 1500 mm en un período de 3-5 meses.

Los 8.12 millones de personas que viven en estas tres provincias pertenecen a distintos grupos étnicos ya que Nusa Tenggara está en el punto de transición entre los grupos raciales malayos y papúes. En la zona se hablan más de 50 lenguas diferentes.

Nusa Tenggara es una de las regiones más pobres y menos desarrolladas de Indonesia a causa de los efectos combinados del aislamiento físico, la infraestructura inadecuada y los limitados recursos naturales (Corner 1989). Los ingresos locales equivalen a aproximadamente la tercera parte del promedio nacional; las tasas de mortalidad infantil y las cifras de

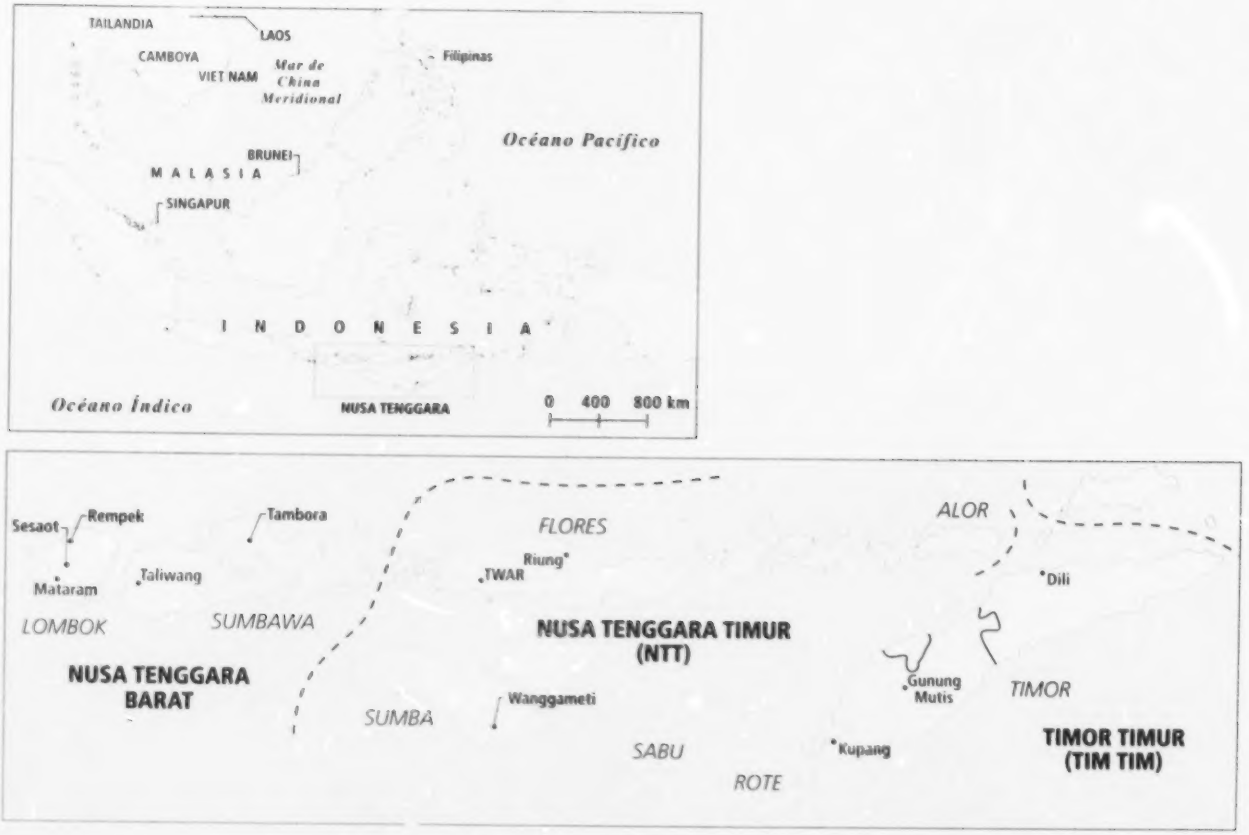

Figura 1. Áreas con prioridad para la conservación en Nusa Tenggara.

analfabetismo son de las más altas en Indonesia. La provincia de Timor Oriental ha sufrido prolongados disturbios civiles desde que logró la independencia de Portugal en 1975.

La economía rural se basa en la agricultura y todavía se practica el cultivo itinerante en todas las islas de Nusa Tenggara. Si bien se cultiva el arroz con cáscara en ciertas áreas de tierras bajas, menos del 2% de la tierra cultivable es apta para el riego. Los sistemas agrícolas se basan en gran medida en el maíz y la yuca como cultivos básicos. En las zonas más secas, el maíz es sustituido por el sorgo o el mijo como cereal principal. El pastoreo extensivo del ganado (vacas, carabaos, caballos, cabras y ovejas) se practica en toda la región. Diversas especies forestales y hortícolas (tamarindo, nueces de Kekuma, café, cacao, etc.) constituyen una fuente importante de ingresos, en particular durante las hambrunas frecuentes y los fracasos de los cultivos, que se producen durante los largos períodos de sequía. Las pesquerías del litoral, las pequeñas industrias (elaboración de alimentos, tejidos, curtidurías, etc.) y el turismo son sectores cada vez más importantes de la economía.

La conservación y el manejo de los bosques

La conservación en Nusa Tenggara sólo recientemente ha recibido atención por parte del gobierno central y de los organismos locales e internacionales de conservación. A comienzos de los años 80, las encuestas efectuadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en colaboración con la Dirección General de Protección Forestal y Conservación de la Naturaleza del Departamento de Silvicultura, identificaron las áreas con prioridad para la conservación (MacKinnon et al. 1982). Más recientemente, organismos internacionales de conservación como el WWF, Birdlife International, la Sociedad de Conservación de la Vida Silvestre y el organismo Preservación de la Naturaleza, se han involucrado activamente en la región y auspician programas sobre el terreno en sitios seleccionados, así como investigaciones sobre la biodiversidad, actividades de educación en la conservación y el desarrollo de planes de conservación de la biodiversidad regional (WWF 1993; Jepson et al. 1996).

El contraste entre la rica diversidad biológica y cultural y la pobreza crónica de la región plantea evidentes retos para quienes toman las decisiones acerca del manejo de los recursos naturales. En toda la región, hay asentamientos dentro de los bosques y áreas designadas para la conservación y en sus alrededores, lo cual convierte a los conflictos por el uso de la tierra en un problema ordinario. Estas comunidades con frecuencia están aisladas y retienen fuertes valores y prácticas tradicionales, a menudo estrechamente vinculados con los recursos de la tierra y forestales (o costeros).

El consorcio para el desarrollo comunitario en Nusa Tenggara

La importancia de la conservación en las estrategias de desarrollo regional surgió gracias a un prolongado proceso de análisis auspiciado por el CDCNT (hasta 1997, se llamaba Consorcio para el Desarrollo de las Tierras Altas de Nusa Tenggara). El Consorcio es una red interinstitucional que incluye a representantes de organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de investigación y comunidades

locales. Trata de abordar cuestiones técnicas, institucionales y políticas fundamentales vinculadas con la pobreza y los problemas ambientales en Nusa Tenggara fortaleciendo los programas rurales que tienen éxito, aumentando la capacidad de organización local, incrementando las relaciones de trabajo en colaboración y expandiendo los efectos de los programas de desarrollo de las tierras altas (Khan y Suryanata 1994; World Neighbors 1994).

El Grupo de Trabajo sobre el Manejo de los Recursos Naturales (o Grupo de Trabajo para la Conservación [GTC]) del consorcio, establecido en 1991, aborda cuestiones relacionadas con el manejo de áreas críticas de conservación y los efectos sociales y económicos de la explotación forestal y los programas de conservación. El GTC ha esbozado una serie de actividades individuales y colectivas para resolver esos problemas y ha identificado ocho sitios con prioridad, en los cuales se pueden realizar y vigilar en forma sostenida esas actividades (Figura 1).

Los sitios representan la diversidad ecológica y socioeconómica de la región. Están ubicados en varias islas en diferentes ecosistemas y son distintos en cuanto a su clasificación oficial y los objetivos del manejo, las amenazas percibidas y los entornos institucionales (Cuadro 1). La designación de sitio con "prioridad" no se basó meramente en consideraciones ecológicas o de biodiversidad; el GTC buscó indicar la importancia de esos

Cuadro 1. Ocho sitios con prioridad escogidos por el GTC

Sitio	Designación	Amenazas percibidas	Instituciones fundamentales
Rempek, Lombok, NTB	Bosque protegido	Disputas por los límites y la tierra, conflictos jurisdiccionales, invasiones, inmigrantes, actividades madereras	Ministerio de Silvicultura, Oficina de Tierras, gobierno local, LP3ES, LBHR
Sesaot, Lombok, NTB	Bosque protegido	Cambios en la condición del bosque, presión de la población, impuestos al café, recolección ilegal de madera	Ministerio de Silvicultura, gobierno local, LP3ES
Bangkat Monteh, Sumbawa, NTB	Bosque protegido	Enclave comunitario, uso de la tierra, límites del bosque	Ministerio de Silvicultura, gobierno local, LP3ES
Tambora, Sumbawa, NTB	Bosque protegido, reserva natural	Disputas por los límites y el uso de la tierra, invasión por inmigrantes, actividades madereras	Ministerio de Silvicultura, gobierno local
Ruteng, Flores, NTT	Bosque para actividades recreativas	Disputas por los límites y el uso de la tierra, invasiones, actividades madereras	Ministerio de Silvicultura, gobierno local, BAD
Riung, Flores, NTT	Bosque protegido, reserva natural	Disputas por los límites y la tenencia de la tierra, emigración, asentamientos	Ministerio de Silvicultura, gobierno local, Yayasan Sanusa
Wanggameti, Sumba, NTT	Bosque protegido, reserva natural (propuesta para parque nacional)	Disputa por los límites y la tenencia de la tierra, pastoreo de ganado, manejo de incendios, actividades madereras ilegales	Ministerio de Silvicultura, gobierno local, Yayasan Tananua, Birdlife International, Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre, WWF
Gunung Mutis, Timor Occidental, NTT	Reserva natural	Disputas por los límites y la tierra, pastoreo de ganado, recolección de leña	Ministerio de Silvicultura, Departamento de Obras Públicas, Turismo, gobierno local, WWF

Nota: BAD, Banco Asiático de Desarrollo; LBHR, Instituto Popular de Ayuda Legal; LP3ES, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Educación e Información; NTB, Nusa Tenggara Barat; NTT, Nusa Tenggara Timur; WWF, Fondo Mundial para la Naturaleza.

sitios desde la perspectiva de cada uno de los principales organismos participantes y, por lo tanto, los escogió en el entendimiento de que el compromiso institucional a largo plazo era el factor más importante en la realización de programas efectivos y en la vigilancia y evaluación de los efectos al pasar el tiempo.

Si bien las actividades de manejo y conservación de los bosques continúan en muchos otros sitios, estas ocho localidades han dado la oportunidad de llevar a cabo un análisis más profundo y la vigilancia en los tres últimos años. Los siguientes breves estudios de caso nos dan una idea de cuestiones claves del manejo en cuatro sitios con prioridad: Gunung Mutis, Wanggameti, Sesaot y Rempek.

La Reserva Natural de Gunung Mutis, Timor Occidental

La reserva natural que rodea a Gunung (Monte) Mutis es considerada uno de los pocos bosques homogéneos de *Eucalyptus urophylla* que quedan en Indonesia (Robinson y Supriadi 1981). Gunung Mutis está dentro de las montañas centrales de Timor y es el origen de todos los sistemas hidrológicos principales en la parte occidental de la isla. Si bien aún resta completar las encuestas sobre la fauna, se piensa que Gunung Mutis proporciona el hábitat para la mayoría de los mamíferos autóctonos de Timor y sus 217 especies de aves (Petocz 1991). La superficie total propuesta para la reserva es de 12 000 ha; no obstante, incluye a dos comunidades dentro de sus límites.

Catorce aldeas rodean la reserva, con una población total de 25 486 habitantes. Las dos aldeas dentro de la reserva (Nenas y Nuapen) y varias a lo largo de sus límites comparten tierras con la reserva. Los suelos relativamente fértiles, la precipitación moderada (2 000-3 000 mm/ año) y el terreno montañoso hacen de ésta una región adecuada para la agricultura y la reserva incluye a algunas de las tierras más productivas.

Los agricultores locales cultivan maíz y yuca como alimentos básicos, pero también han diversificado su producción para incluir hortalizas y otros cultivos comerciales, como la cebolla, el ajo, la papa y árboles frutales. La cría de ganado es otro componente importante de la economía y la tradición rurales y representa uno de los aspectos más difíciles y divisivos del manejo de la conservación. Un reciente censo de animales efectuado por el WWF informó que se permite a más de 14 000 animales grandes (caballos, vacas, carabaos) pastar libremente dentro de los límites de la reserva; otros 4 000 son alimentados en establos en las comunidades cercanas a los límites, pero en ocasiones se los libera para que pasten dentro de la reserva (BKSDA 1998). Los conservacionistas han señalado que estos animales eliminan el crecimiento del monte bajo y el desarrollo de las plántulas para la regeneración forestal y el WWF y el Centro para la Conservación de los Recursos Naturales (BKSDA) del Departamento de Silvicultura han propuesto retirar el ganado del área de la reserva.

El BKSDA y el servicio forestal local están intentando involucrar a las comunidades locales en la conservación forestal. Estos esfuerzos han incluido actividades de educación y extensión, programas de desarrollo de las comunidades y proyectos de reforestación. El WWF seleccionó a Gunung Mutis como su principal sitio del programa en Nusa Tenggara y ha trabajado en la zona desde 1994. Ha realizado encuestas socioeconómicas y sobre la biodiversidad, trazado mapas de los límites y el uso de la tierra, vigilado incendios forestales y organizado a las comunidades (incluyendo la capacitación de grupos para la conservación).

Los retos para un manejo eficiente de la Reserva Natural de Gunung Mutis son tanto institucionales como prácticos: políticas y jurisdicciones en conflicto entre los principales

organismos con autoridad para tomar decisiones acerca del manejo, el problema del ganado que pasta libremente dentro de la reserva y las postergadas cuestiones acerca de la asignación de límites entre las comunidades y la reserva (Lentz, Mallo y Bowe 1998). El creciente número de colonos inmigrantes ha creado tensiones adicionales por el uso de la tierra y el comercio dentro de las comunidades.

Aún no se ha elaborado un plan integral de manejo para la reserva y es limitada la colaboración entre los organismos gubernamentales locales, las ONG y las comunidades del lugar. Existe un conflicto evidente entre la agenda de desarrollo del gobierno local y las prioridades de conservación de las dependencias provinciales, regionales y nacionales. El problema del ganado ejemplifica estas agendas contradictorias: mientras que el gobierno local y el servicio de agricultura (en particular la sección de ganadería) continúan fomentando la cría de ganado como una fuente de ingresos, los conservacionistas han presionado para que se retire el ganado de la reserva.

La propuesta de efectuar un estudio en colaboración acerca del manejo del ganado (BKSDA 1998) representa un renovado intento de integrar el uso de la tierra y la toma de decisiones interinstitucionales sobre estos problemas complejos. El WWF ya ha realizado un proceso de elaboración participativa de mapas en varias comunidades situadas a lo largo de los límites de la reserva, pero subsiste un desacuerdo considerable acerca de los límites y los procedimientos para dirimir las disputas. El estudio más amplio de la ganadería y el uso de la tierra, programado para fines de 1998, ofrecerá una oportunidad de integrar a todos los organismos importantes y las comunidades locales en un diálogo más inclusivo y sistemático sobre el manejo futuro de la reserva.

El Área de Conservación de Wanggameti, Sumba Oriental

Sumba presenta uno de los regímenes climáticos más secos en el archipiélago indonesio: la precipitación media es de sólo 1 000-1 500 mm anuales. La isla está constituida básicamente por terrazas calizas elevadas, ahora cubiertas por pastizales donde son apacentados en forma extensiva vacas, caballos y cabras. Los habitantes de Sumba comúnmente utilizan el fuego para manejar estos pastizales, lo cual ha reducido la cubierta forestal en la isla a menos del 10% de la superficie total (Petocz 1991; Jepson et al. 1996). La protección natural ha conservado los bosques de galería en profundos desfiladeros y barrancos de las tierras bajas y bosques perennes húmedos y de follaje cerrado en los montes Massu, en la parte meridional de la isla. El complejo forestal de Gunung Wanggameti-Laiwangga es el área forestal más grande y más diversa existente en Sumba, con una superficie estimada de 45 000 ha. Es muy importante por su biodiversidad y su función en la captación de agua para las extensas llanuras del nordeste.

El Área de Conservación de Wanggameti (ACW) abarca 42 567 ha. Esta área fue primeramente clasificada como "bosque de protección" (*hutan lindung*), pero recientemente ha sido designada parque nacional. Contiene diversos tipos de bosques y se ha subrayado su especial importancia como hábitat para aves. Según encuestas recientes, el área alberga a 176 especies aviarias, incluyendo 25 especies endémicas del país y por lo menos nueve encontradas únicamente en Sumba (Jepson et al. 1996). Estos informes confirman también que varias de las especies autóctonas importantes de aves (en particular la cacatúa de cresta amarilla, *Cacatua sulfurea, subgénero citrinocristata*) están seriamente amenazadas por la destrucción de su hábitat, la caza y el comercio (Petocz 1991).

El parque nacional propuesto contiene dos asentamientos y hay 15 aldeas en sus alrededores. Los agricultores continúan practicando diversas formas de cultivo itinerante en toda el área y también usan el bosque como fuente de leña, material de construcción y productos no madereros, como tintes y plantas medicinales, para comerciarlos en los mercados de Sumba (Lentz, Fisher y Mulyana 1998). El pastoreo de ganado se realiza en gran medida a lo largo de la periferia de la reserva. Según los mitos religiosos de Sumba, los principales grupos de clanes se originaron en las montañas de Wanggameti: numerosos sitios dentro del bosque son considerados sagrados y todavía se respetan ampliamente restricciones tradicionales a la explotación de esas áreas.

Si bien la zona tiene una notable belleza escénica y peculiaridades culturales, la falta de infraestructura limita el acceso. No obstante, el mejoramiento de los caminos y las comunicaciones en Sumba y el creciente énfasis en el turismo (y el turismo ecológico) en Nusa Tenggara indican que los visitantes a la zona serán un aspecto importante del desarrollo futuro del parque nacional.

En síntesis, el ACW es considerada un área protegida con prioridad por su rica biodiversidad, su importancia en la protección de la cuenca y su potencial para el turismo recreativo. El servicio forestal ha emprendido una serie de proyectos de reforestación a lo largo de la periferia de la reserva con un éxito limitado. El deficiente manejo técnico, las condiciones difíciles del sitio (suelos pobres y sequía), los incendios de los pastizales y el franco sabotaje han sido mencionados como razones del fracaso. En respuesta a las preocupaciones por las continuas invasiones y el fracaso en poner en práctica actividades esenciales de los proyectos, el gobierno local actuó reubicando a las comunidades a lo largo de los márgenes del bosque. En 1993, los residentes de Katikutana fueron desalojados por la fuerza de su aldea. Esto despertó fuertes reacciones en las comunidades vecinas y por parte de las ONG locales e internacionales que trabajaban para la conservación y el desarrollo de la comunidad en el ACW.

El temor de intensificar el conflicto y la preocupación por la falta de un plan integral de manejo para el ACW llevó a la organización de una serie de encuestas participativas y medidas de planificación en colaboración. Desde junio de 1996 hasta julio de 1997, organismos públicos y privados importantes realizaron estudios en las aldeas y debates públicos en 10 aldeas de los alrededores del ACW. Estos estudios presentan el panorama más completo hasta el momento de las acciones locales y las perspectivas del manejo de la zona forestal. Fueron facilitados por el Equipo de Coordinación de la Investigación para el Manejo de los Recursos Naturales (KOPPESDA) del consorcio y fueron realizados por equipos de investigadores de importantes organismos gubernamentales y ONG participantes. Incluyeron reuniones públicas en cada una de las comunidades, así como los primeros diálogos multicomunitarios acerca del estado del bosque, con la participación de representantes de las aldeas que circundan el ACW. Estos diálogos comunitarios ofrecieron oportunidades para que los aldeanos identificaran y negociaran su propia agenda común para el manejo del bosque.

La información y las recomendaciones resultantes de estos estudios y diálogos fueron comunicadas a todos los organismos participantes y analizadas más tarde en una gran reunión regional de múltiples interesados, efectuada en julio de 1997. Esta reunión llevó a la creación de una amplia coalición de representantes de organismos e interesados, el Foro sobre el Área de Conservación de Wanggameti, y a la adopción de varias recomendaciones fundamentales relacionadas con el manejo del uso de la tierra, las actividades de conservación y la coordinación entre organismos gubernamentales.

El Parque Nacional Rinjani, Lombok Occidental

El complejo de Gunung Rinjani en la isla de Lombok es una de las montañas volcánicas más grandes de Indonesia, que alcanza una altitud de 3 726 m y tiene una superficie de unas 125 000 ha (Petocz 1991). La espectacular belleza de la zona, que incluye un lago poco profundo dentro del cráter, y su proximidad a la vecina isla de Bali son dos factores esenciales en su creciente atractivo para los turistas.

El complejo volcánico también contiene una amplia gama de especies de la flora (desde tropicales y semiperennes a tipos de bosque de lluvia de montaña). Los estudios zoológicos efectuados por el Museo de Australia Occidental y el Museo Nacional de Indonesia en Bogor probablemente aumentarán el número de especies, 33 de mamíferos y 136 de aves, identificadas en la zona.

Además, esta zona es la principal cuenca para el riego de las tierras bajas en la parte septentrional de la isla. Las áreas boscosas que rodean Gunung Rinjani constituyen la base de la economía en las comunidades ubicadas dentro del área protegida y cercanas a los límites de ésta (LP3ES 1993). Los agricultores locales continúan desmontando partes del bosque para sus huertas agroforestales combinadas (los cultivos principales incluyen el café, nueces de Kukuma, la vainilla y una serie de árboles frutales) y explotan el bosque para obtener leña, madera y forraje.

Desde 1993, el Instituto para Investigaciones Económicas y Sociales, Educación e Información (LP3ES), ONG nacional con una oficina regional en Lombok, ha trabajado en algunas comunidades de los márgenes del bosque, alrededor del complejo Rinjani. Una serie de evaluaciones participativas y estudios socioeconómicos en profundidad han documentado las interacciones entre la comunidad y el bosque en varias comunidades situadas a lo largo de los límites del bosque. Los estudios, efectuados en colaboración con el servicio forestal local, la Universidad de Indonesia y la Universidad de Cornell, han proporcionado importantes conocimientos nuevos acerca de los conflictos por el uso de la tierra y la explotación forestal en estos entornos variados. Las recomendaciones basadas en esos estudios han dado como resultado iniciativas para resolver las disputas. A continuación se describen dos de las comunidades situadas a lo largo de la periferia del complejo Rinjani.

Sesaot, Distrito de Narmada

De todos los productos forestales, como leña, forraje y materiales para la construcción. La aldea de Sesaot (11 000 habitantes) está situada a lo largo del límite meridional del complejo Rinjani, a sólo 20 km de la capital provincial de Mataram. Los conflictos actuales por el manejo de los bosques en Sesaot datan del cambio de condición de la zona forestal que, de bosque de producción restringida, se convirtió en bosque de protección en 1983 (Suhardi y Fisher 1996). El gobierno local consideró que esta reclasificación era un paso necesario para proteger la cuenca superior para el gran Proyecto de Desviación de Alto Nivel, destinado a transportar agua para riego desde las estribaciones septentrionales de Rinjani a las tierras áridas marginales del sur de Lombok.

No obstante, el cambio de clasificación llevó a la inmediata pérdida de acceso e ingresos para los residentes de Sesaot, la mayoría de los cuales inicialmente fueron atraídos a la zona por las oportunidades de empleo en las actividades madereras locales. El cambio de la condición del bosque también fue acompañado de significativas disposiciones y políticas nuevas que restringían el acceso a los recursos. Por ejemplo, se pusieron restricciones al cultivo de huertos agroforestales dentro de la zona del bosque; el gobierno plantó árboles de caoba como principal especie del bosque, lo que produjo una cubierta forestal

más cerrada y la pérdida de las oportunidades de cultivar y cosechar especies de monte bajo; se impuso un impuesto del 50% al café de los huertos dentro de una "zona amortiguadora" identificada, un factor importante para desalentar a los agricultores locales; y se establecieron restricciones a la recolección

En abril de 1993, el LP3ES comenzó a trabajar en Sesaot realizando una evaluación participativa inicial con el fin de detectar los problemas prioritarios y comenzar a desarrollar relaciones de trabajo con los líderes de las aldeas. La evaluación llevó a una serie de actividades de desarrollo de la comunidad, incluyendo la construcción de un sistema de riego, la formación de grupos de trabajo de los agricultores y cooperativas de consumidores y, posteriormente, la creación de la Asociación para la Protección del Bosque (Kelompok Mitra Pengaman Hutan).

Esta asociación basada en la comunidad se formó para reducir los robos forestales y ayudar al servicio forestal en un manejo más eficiente de la zona boscosa. También se abordaron problemas de corrupción y acoso por funcionarios públicos. La asociación ha buscado (hasta el momento sin éxito) legitimar la recolección de leña (la fuente primaria de ingresos para la comunidad) y obtener acceso a los sitios degradados dentro del bosque para actividades de reforestación por la comunidad.

El LP3ES ha continuado desempeñando una importante función de enlace entre la comunidad y los funcionarios gubernamentales (del distrito, provinciales y regionales), facilitando las reuniones públicas, los estudios en las aldeas y los talleres de capacitación y realizando con regularidad diplomacia de ida y vuelta entre las partes en Sesaot y Mataram.

Rempek, Distrito de Gangga

La aldea de Rempek, situada a lo largo de las pendientes de Gunung Rinjani, presenta un conjunto totalmente diferente de problemas. Rempek se ha convertido en un caso muy destacado y politizado, ciertamente una de las más irritantes y espinosas disputas por el uso de la tierra en Lombok. Como en Sesaot, la colonización de Rempek ha sido más bien reciente: se estableció la aldea en los años 30 y gran parte del crecimiento se produjo en los 60 y los 70. Los conflictos por el acceso al bosque se vinculan con desacuerdos por la ubicación de los límites del bosque y las posteriores decisiones acerca del uso de la tierra dentro de la zona forestal y en sus cercanías inmediatas.

A comienzos de los años 50, después de la independencia y la transferencia de la autoridad de las unidades gubernamentales locales, el servicio forestal trasladó los límites establecidos durante la administración colonial holandesa a tres kilómetros más cerca de los asentamientos comunitarios. Las disputas por estos límites y por la plantación de árboles por el gobierno dentro de esta zona forestal designada dio como resultado el desalojo de agricultores de Rempek a fines de los años 70. En subsiguientes esfuerzos de reforestación (1982-1983), el servicio forestal empleó a colonos migratorios de las comunidades vecinas de Monggal y Gondang. Estos colonos sembraron más de 100 ha de huertos agroforestales dentro de la zona boscosa y, cuando el gobierno se retractó de su política de cultivar café dentro de las áreas forestales designadas (1989), los agricultores se rehusaron a abandonar sus huertos.

La disputa por los límites del bosque se complica más por el desacuerdo jurisdiccional entre el servicio forestal y el Consejo de Registro de Tierras (CRT). Este último, aparentemente reconociendo los anteriores límites fijados por los holandeses y los gobiernos locales, emitió certificados de tierras dentro de la zona boscosa que parecían convalidar los reclamos de los residentes locales concernientes al límite "correcto" del bosque.

Además, esta acción fortaleció la determinación de los colonos de Monggal y Gondang de permanecer en el área y buscar la propiedad oficial de sus parcelas.

En síntesis, la disputa por los límites del bosque en Rempek implica políticas contradictorias del servicio forestal y el CRT. Ha intensificado las tensiones dentro de la comunidad y creado conflictos entre los residentes locales y nuevos inmigrados alentados a asentarse en la zona. Las diversas partes han mantenido posiciones intransigentes en relación con estas cuestiones y ha habido pocas iniciativas oficiales para resolver el problema de los límites y las cuestiones vinculadas con la tenencia de la tierra. Se han producido incidentes de manifestaciones públicas y violencia localizada y continúa la invasión en la zona forestal.

En septiembre de 1995, el servicio forestal pidió al LP3ES que mediara en el conflicto en Rempek. El LP3ES realizó una evaluación rural participativa, seguida de una investigación más profunda que describió muchos de los problemas señalados antes (LP3ES 1996). Estos resultados fueron presentados al servicio forestal, que ha incorporado muchas de las recomendaciones del estudio en un gran proyecto forestal y social orientado a Rempek y otras aldeas situadas en el límite septentrional del área protegida de Gunung Rinjani. Un taller regional sobre Participación de la Comunidad en el Manejo y la Conservación del Bosque (noviembre de 1996) también hizo hincapié en la disputa por el manejo del bosque en Rempek. Sin embargo, el programa forestal y social, aplicado en gran medida como un proyecto tradicional de plantación de árboles, no abordó los problemas de límites. El vivero y el sitio sobre el terreno del proyecto se convirtieron en blancos de actos de sabotaje y el proyecto fue posteriormente interrumpido en Rempek y trasladado a aldeas vecinas.

Análisis de los casos

Considerados en forma colectiva, los ocho sitios con prioridad dan una idea de la complejidad del manejo y la conservación de los bosques en Nusa Tenggara (Cuadro 1). La diversidad de los sitios y los problemas es tal vez su aspecto más destacado y se puede ver esto en sus variadas características ecológicas, sistemas agrícolas y de uso de la tierra, grupos étnicos y antecedentes de colonización. También es importante observar las diferencias en la clasificación de los bosques, las prioridades institucionales y las de conservación, las amenazas percibidas al manejo y las diversas estrategias de intervención.

Si bien la diversidad es una característica conspicua de estas áreas protegidas, el análisis también revela temas comunes a todos los sitios, que han constituido la base para gran parte de la acción en colaboración del CDCNT hasta el momento. Las encuestas en la comunidad y los estudios interdisciplinarios en algunas áreas del programa han producido importantes conocimientos sobre cuestiones de participación de la comunidad, acceso, derechos y jurisdicción sobre los recursos forestales.

En general, las disputas por el manejo de los bosques en Nusa Tenggara se sitúan en cuatro amplias categorías:

- *Problemas jurídicos, normativos y de procedimientos.* Existe un mareante conjunto de normas, procedimientos y jurisdicciones concernientes al manejo de las áreas forestales y de conservación — Si bien el Ministerio de Silvicultura tiene autoridad general sobre la planificación y el manejo de las zonas boscosas, los intereses de otros importantes organismos nacionales especializados —de agricultura,

turismo, obras públicas y desarrollo rural, entre otros— dan como resultado retos considerables para la integración, tanto en la planificación como en la puesta en práctica, por conducto de unidades gubernamentales locales en los niveles provincial, de regencia y sub-regencia. El considerable traslapo entre los organismos hace difícil la coordinación y la toma efectiva de decisiones. Los problemas más prominentes son establecer límites y clasificar las zonas boscosas, planificar el uso de la tierra y establecer mecanismos para el manejo y la conservación de los bosques. Todos los sitios presentan ejemplos perturbadores de cómo jurisdicciones administrativas e intereses que compiten entre sí han tendido a socavar la práctica acertada del manejo. También es evidente que las comunidades locales, los líderes de los programas de las ONG y, de hecho, muchos funcionarios públicos no conocen, o son confundidos por, las numerosas disposiciones y procedimientos que rigen las intervenciones de manejo.

- *Ejecución de las políticas y los programas* — La naturaleza centralizada de la elaboración de políticas y la formulación de proyectos ha sido una de las principales restricciones para un manejo acertado de los bosques locales. Una serie de políticas bien fundadas rigen el desarrollo de programas sociales o forestales comunitarios, la evaluación de los efectos ambientales y el desarrollo rural general. Sin embargo, la ejecución de esos proyectos a menudo se basa en planes elaborados con poco conocimiento de las condiciones locales o la participación de actores del lugar. En el plano local, los individuos que están más directamente involucrados en el manejo y la explotación de los bosques con frecuencia están poco informados y tienen una influencia limitada en el proceso de planificación. Los programas gubernamentales y de las ONG se suelen diseñar con estrechos objetivos institucionales o del programa, descuidando los elementos críticos de la integración y la coordinación. Las unidades gubernamentales locales representan el nexo administrativo para esta coordinación, pero en realidad tienen variada autoridad, limitada experiencia y capacidad de ejecución y, con frecuencia, esa labor es demasiado para ellas. El conspicuo fracaso de las iniciativas de reforestación, silvicultura social y protección forestal ha sido señalado en Wanggameti, Sesaot, Riung y Rempek.

- *Problemas económicos y de subsistencia* — En todos los sitios del programa continúa la difundida explotación de terrenos boscosos y productos forestales. La invasión agrícola, las actividades madereras, la recolección de productos forestales distintos de la madera y el pastoreo de ganado, en muchos casos se han intensificado a pesar de las políticas reguladoras, la educación, los programas de extensión y los esfuerzos por aplicar las disposiciones. En el ACW, la captura de valiosas especies aviarias, como la cacatúa de cresta amarilla, está reduciendo severamente especies ya amenazadas o en peligro de extinción. En Riung, varias comunidades que habían sido reasentadas en zonas costeras han regresado para establecer huertos en la zona boscosa de tierras altas.

- *Factores sociales y culturales* — En varios de los sitios (por ejemplo, Gunung Mutis, Wanggameti y Riung), fuertes tradiciones culturales continúan guiando las actitudes y prácticas de las comunidades locales concernientes al uso de la tierra y la explotación forestal. En estas zonas, la división, la clasificación y las leyes y disposiciones que rigen el acceso a las áreas forestales han sido una preocupación básica de los gobernantes locales (rajahs) o los consejos tribales, a menudo reforzadas por alianzas familiares y de clanes.

En Gunung Mutis, por ejemplo, la clasificación autóctona incluye "bosques sagrados", "bosques restringidos" donde está prohibido cazar, "bosques del clan" para recoger productos forestales y bosques para cultivar huertos (Mallo 1996). El rajah designado y los líderes de los clanes tradicionalmente han controlado el acceso a estas tierras por razones tanto prácticas como espirituales, y tienen amplia autoridad para tomar decisiones e imponer sanciones o castigos. Asimismo, en Sumba Oriental, la unidad familiar ejerce un fuerte control sobre las tierras y bosques de la aldea.

Estos sistemas autóctonos de manejo forestal a menudo se basan en un conocimiento profundo del paisaje y la ecología locales y están impregnados de tradiciones sociales e históricas. Contrastan notablemente con las actividades gubernamentales más recientes para determinar los límites de los bosques, clasificar las zonas boscosas (principalmente sobre la base de consideraciones técnicas) e imponer leyes y disposiciones nacionales sobre el acceso de la comunidad. En consecuencia, con frecuencia se ve la aplicación de las políticas y programas gubernamentales nacionales como un ataque directo a las tradiciones, valores, instituciones y líderes existentes.

Lecciones aprendidas y confirmadas

La diversidad de sitios, problemas, historia y entornos institucionales ha requerido el empleo de una gama de intervenciones para resolver las disputas por el manejo forestal y la búsqueda de métodos más colaborativos y sustentables de manejo y conservación de los bosques. Si bien hay una considerable experiencia local en la mediación y la solución de conflictos, todavía son pocos los procedimientos o protocolos para manejar en forma eficiente complejas disputas ambientales o de políticas públicas. La mediación oficial en las disputas ambientales ha sido introducida en Indonesia hace muy poco (Moore y Santosa 1995). Los participantes del CDCNT reconocen con prontitud los problemas de intereses que compiten entre sí, la deficiente coordinación entre los organismos y los programas y políticas ineficaces. No obstante, a menudo se muestran reacios a caracterizar estas situaciones como conflictos e incómodos en cuanto a intervenir en esfuerzos oficiales de mediación, en particular cuando los problemas están más allá de su posición o jurisdicción. En cada caso, las intervenciones orientadas a resolver conflictos han sido sutiles, indirectas, sensibles y multifacéticas. Muchos de los organismos que intervienen han usado medios indirectos para convocar a las partes, como la organización de la comunidad, el establecimiento de coaliciones, indagaciones conjuntas e investigaciones en colaboración, capacitación y habilitación y una serie de estrategias para mejorar el diálogo y establecer relaciones entre los interesados.

En los tres últimos años, ha habido una continua vigilancia de las intervenciones en estos sitios con prioridad efectuada por el GTC. Se han convocado con regularidad reuniones para revisar los estudios de caso, destacar las actividades basadas en los sitios e identificar enseñanzas comunes en esta variada experiencia. Las visitas cruzadas entre los sitios por los que llevan a cabo el trabajo, los encargados de formular las políticas y los líderes de la comunidad han estimulado enseñanzas importantes y comparaciones de aspectos fundamentales. La investigación en varios de los sitios ha contribuido al análisis y documentación de las realidades locales y a la evaluación de estrategias para abordar los conflictos por el uso de la tierra y el manejo de los bosques. Se han efectuado reuniones anuales de evaluación para sintetizar las enseñanzas aprendidas, diseñar iniciativas nuevas en cada sitio y formular recomendaciones para actividades que intensifiquen la colabo-

ración regional. El análisis colectivo de la experiencia regional en Nusa Tenggara ha producido las siguientes enseñanzas generales para los programas de manejo de los bosques y la conservación.

El método regional en múltiples sitios

Trabajar simultáneamente en varios sitios constituye un importante elemento positivo que brinda:

- oportunidades de comparar y aprender de los éxitos y fracasos en distintos sitios;
- la capacidad de extrapolar temas comunes y usarlos para abordar amplios retos en cuanto a políticas y programas;
- la oportunidad de usar el foro regional como un espejo para fortalecer los beneficios y los instrumentos de la colaboración;
- el acceso a una serie de conocimientos técnicos, experiencias de los programas, percepciones locales y redes más amplias de intereses;
- oportunidades de saltar de la jurisdicción local a otras superiores involucrando a funcionarios y encargados de formular las políticas en visitas y discusiones sobre el terreno.

Como coalición más amplia, el CDCNT ofrece mayor legitimidad y prestigio político que los organismos miembros individuales. También representa una estructura para determinar las responsabilidades, con reuniones periódicamente programadas, acontecimientos importantes, reuniones y evaluaciones. Las reuniones rotativas celebradas en cada uno de los sitios proporcionan un impulso importante para que los grupos locales se reúnan en el marco de este grupo de trabajo regional con el fin de analizar los problemas y las posibles soluciones.

La unidad de análisis

Muchos programas de investigación e intervención han sido realizados en sitios individuales dentro de grandes áreas protegidas o zonas de cuencas. Estos estudios y proyectos aportan importantes conocimientos sobre la dinámica del manejo de los recursos naturales a nivel local. Sin embargo, los estudios o iniciativas en un solo sitio no pueden abordar los problemas más amplios de escala y política que son críticos para un manejo eficiente de ecosistemas grandes. En el ACW, por ejemplo, un miembro del recientemente establecido Comité de Protección del Bosque se quejó de que sus esfuerzos aislados por detener los robos forestales eran como "cerrar la puerta del frente para protegerse de los ladrones y dejar abiertas las ventanas y la puerta trasera". El manejo eficiente de áreas protegidas requiere una amplia perspectiva y análisis de sistemas y esto debe entenderse en términos tanto ecológicos como institucionales. La solución de las disputas por el manejo de los bosques y la conservación exige un método multicomunitario, interinstitucional y basado en el ecosistema para el análisis y la toma de decisiones.

El concepto de "comunidad"

La difundida preocupación por la limitada participación de las comunidades locales en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente ha dado como resultado cambios recientes hacia métodos basados en la comunidad para el manejo de los recursos naturales (Wright et al. 1994; Borrini-Feyerabend 1996). Incorporar y facultar a las comunidades locales es un paso esencial para buscar métodos más incluyentes y sustentables de manejo de las áreas protegidas. En última instancia, los métodos basados en la comunidad deben involucrar a todos los interesados activos: las aldeas adyacentes al área protegida, los funcionarios gubernamentales de los niveles de distrito, provincial y regional, investigadores y científicos y ONG activamente involucradas en programas de conservación y desarrollo de la comunidad. La disputa por el ganado en Gunung Mutis es un ejemplo pertinente, ya que implica la toma fundamentada de decisiones y el manejo coordinado por muchas comunidades y organismos públicos. El recién creado Foro de la ACW es un ejemplo excepcional de una nueva alianza de representantes de la comunidad, funcionarios públicos y líderes de ONG que trabajan juntos para forjar una visión común y un plan de manejo de la reserva.

La importancia de una red interinstitucional

El CDCNT ha proporcionado el entorno organizacional que ha catalizado la colaboración de múltiples partes. Mediante el CDCNT, los líderes de las comunidades, los funcionarios públicos, los líderes de las ONG, los investigadores, etc. han llegado a conocer y comprender las perspectivas de los demás. La cooperación y la confianza inicial en este nivel regional han ayudado a forjar relaciones personales que han conducido al rechazo de estereotipos y prejuicios y a la creación de nuevas relaciones de trabajo en colaboración. La interacción ha ayudado a los participantes a dar prestigio a las políticas y las prácticas; por ejemplo, se han establecido importantes conexiones entre funcionarios gubernamentales y líderes de las ONG. La red más amplia del consorcio permitió los vínculos con otros recursos. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Investigación Participativa proporcionó gran parte de la orientación y capacitación para estudios sobre el terreno en Sumba y Timor; los participantes del Grupo de Trabajo Agroforestal brindaron apoyo técnico a programas en Wanggameti y Sesaot.

El consorcio también ha constituido un mecanismo importante para financiar esas iniciativas. Si bien la Fundación Ford ha brindado financiamiento sostenido a las actividades regionales, éstas a menudo han sido patrocinadas en forma conjunta por varios organismos públicos y privados.

Vínculos con el aparato político

Muchos conflictos por el manejo de los bosques se originan en decisiones políticas tomadas a grandes distancias del lugar donde se efectúa la actividad de manejo, en el nivel del distrito, la regencia, provincial o nacional. En consecuencia, las disputas en el plano local son difíciles de resolver porque quienes toman las decisiones no están conscientes de las implicaciones de sus políticas, o no están dispuestos o son incapaces de participar en el proceso de encontrar soluciones creativas. Los funcionarios a nivel local a menudo no tienen la autoridad o pueden sentirse reacios a aprobar oficialmente métodos innovadores. Tal vez también estén usando esas políticas, aunque sean imperfectas, para su propia ventaja per-

sonal o institucional. El resultado suele verse en diversos acuerdos no oficiales donde los funcionarios locales "miran hacia otro lado" para evitar por completo los problemas; los funcionarios incluso pueden usar estas oportunidades para obtener sobornos o desarrollar empresas privadas dentro de las áreas de conservación forestal.

En ciertos casos, el GTC del consorcio ha logrado incorporar a funcionarios de alto nivel de la regencia, la provincia y la región. El servicio forestal, el CRT y funcionarios de los gobiernos locales han sido invitados a reuniones regionales y en los sitios y estas interacciones han llevado a relaciones que han producido avances ocasionales en atolladeros locales. Por ejemplo, la actividad experimental de reforestación basada en la comunidad en Sesaot se originó gracias al diálogo estimulado en una serie de talleres donde participaron líderes comunitarios y funcionarios del servicio forestal a nivel del distrito y provincial.

Saltar por encima de los funcionarios de bajo nivel intransigentes (o tímidos) suele ser la estrategia más eficaz para lograr decisiones firmes de adoptar métodos más creativos de manejo forestal. Sin embargo, los vínculos con el gobierno central, donde se originan muchas políticas de manejo forestal, siguen siendo débiles. El GTC en ocasiones ha invitado a funcionarios de nivel nacional a asistir a talleres y esto ha permitido contactos personales que pueden ser continuados en Yakarta. Aun así, sigue siendo alto el costo de estas redes de enlace y la distancia y la escasa prioridad de la región de Nusa Tenggara para el gobierno nacional constituyen retos difíciles para las actividades futuras.

La colaboración, la mediación y la defensa

Muchas intervenciones de manejo de los conflictos han sido iniciadas por ONG (tanto nacionales como internacionales), que se han esforzado por determinar la estrategia más efectiva para mediar en disputas rebeldes y a menudo antiguas. Muchas de esas organizaciones han pasado de los métodos tradicionales de defensa (de los intereses comunitarios y ambientales) a funciones dinámicas para facilitar procesos más incluyentes. En los debates sobre los programas, con frecuencia se ha hecho hincapié en las diferencias entre esos métodos y se ha hablado de la necesidad ocasional de desempeñar el papel del perro guardián (burlonamente llamado "tortuga ninja" en referencia a los heroicos personajes de las caricaturas, campeones de la verdad y la justicia) en las confrontaciones, en contraste con la función más flexible y sensible de mediador-facilitador (también llamado "mediador camaleón").

Si bien se ha reconocido que la defensa es un elemento crítico de nivelación del campo de juego y concentración en los problemas, muchos han llegado a entender que deben hacer concesiones y optar por una función convocadora, más colaborativa. En Lombok, por ejemplo, el LP3ES a menudo ha tratado de desempeñar varias funciones simultáneamente (defensor, convocador y mediador) y se ha encontrado comprometido en sus relaciones con las comunidades locales y los organismos gubernamentales. En contraste, el WWF inicialmente definió su función en Nusa Tenggara como la de una de las agencias solitarias "que hablan en favor del medio ambiente". Con el tiempo, el WWF ha pasado a una función más activa de convocador de representantes de la comunidad y funcionarios públicos, reconociendo la importancia de los métodos colaborativos para lograr objetivos más amplios del manejo en Gunung Mutis.

La investigación como mediación

Gran parte de la literatura sobre la mediación subraya la importancia de la recolección de información para lograr acuerdos sólidos (McCreery 1995). En los cuatro sitios antes examinados, el proceso mismo de investigación ha sido usado para lograr la participación amplia de grupos de interesados tanto en los estudios sobre el terreno como en los talleres posteriores, donde se presentaron los resultados de la investigación para el debate público. En cada uno de esos sitios, funcionarios gubernamentales de nivel medio, líderes de ONG y representantes de las aldeas han participado activamente en los estudios y esto ha promovido un análisis más aplicado, orientado a los sistemas, y el intercambio entre instituciones y personas. El resultado ha sido una comprensión más integral de la dinámica del manejo forestal y soluciones más integradas para las disputas existentes. Más importante aun, estos líderes han contribuido a "socializar" los resultados de la investigación dentro de sus respectivas organizaciones, de tal modo que, en el momento en que los participantes fundamentales llegan a la fase de planificación y negociación (con frecuencia en forma de un taller donde se analizan los resultados de la investigación), los problemas son comprendidos mejor y resultan menos amenazantes para quienes están en posición de decidir (como los directores de los organismos y los líderes de las aldeas).

Como a menudo se ve la investigación como algo "neutral", concentrarse en el análisis de los resultados de la investigación ayuda a desplazar a los interesados de posiciones atrincheradas y en ocasiones mal informadas a una nueva comprensión de la naturaleza integrada y compleja de esas disputas. Este método a menudo mitiga parte de la posible intranquilidad de la negociación directa y abre el diálogo para soluciones más creativas (Fisher y Ury 1981). La convalidación objetiva de la información desde varias perspectivas ha fomentado la reflexión más racional, sistemática y colaborativa acerca de las medidas apropiadas.

Las oportunidades para la participación de la comunidad

Los procesos tradicionales de planificación gubernamental en Nusa Tenggara han sido ineficaces para conseguir que las comunidades locales participen en la planificación de programas de manejo del bosque y la conservación. En Rempek, durante el apogeo de una disputa por el límite aceptado de la zona forestal, el jefe de la aldea comentó que "a menudo se sentía como un espectador en un partido de voleibol", viendo a los organismos gubernamentales competir por realizar sus programas independientes y a menudo contradictorios, sin ninguna participación activa de la comunidad en el proceso.

Un resultado importante de la investigación en sitios de Nusa Tenggara ha sido el entendimiento común de que esta limitada participación local suele ser el origen de muchos programas mal concebidos. Muchos miembros del GTC buscan ahora nuevas oportunidades de involucrar a las comunidades locales en formas constructivas, no amenazadoras y con frecuencia discretas. En Nusa Tenggara, se ha logrado esto gracias a actividades de investigación en colaboración, reuniones públicas a nivel de la comunidad y de múltiples comunidades y la interacción progresiva y cuidadosamente analizada con funcionarios públicos. Los métodos también han incluido una extensa diplomacia de ida y vuelta y la "socialización" entre los funcionarios gubernamentales y las comunidades locales, facilitadas por los investigadores, el personal de las ONG o equipos combinados.

Proceso y continnidad

El consorcio y el GTC han proporcionado el contexto y la continuidad para la solución de problemas en colaboración. A medida que se han ampliado los programas y se han afrontado nuevos retos, ha aumentado el reconocimiento de la base institucional más sólida. Con el tiempo, el GTC ha trabajado para formar una unidad distinta con el propósito de mantener el impulso de estas actividades, proporcionar apoyo logístico y conservar la memoria institucional y la red de contactos necesarias para facilitar esas iniciativas. Esta unidad, KOPPESDA, ahora consta de seis miembros del personal que trabajan simultáneamente en varios de los sitios. KOPPESDA proporciona el apoyo técnico y logístico (métodos de investigación, diseño del proceso, facilitación), la iniciativa, el liderazgo y la experiencia en los sitios necesaria para afrontar muchos de los difíciles retos y abordar situaciones más conflictivas. El equipo también organiza, y colabora en, talleres en los sitios y regionales.

Como KOPPESDA es considerada independiente desde el punto de vista institucional y, en general, neutral (comparada con otros grupos de interesados), con frecuencia se le ha pedido que convoque a los grupos de interesados en entornos no burocráticos y sin enfrentamientos. En síntesis, si bien no necesariamente identificada como tal, KOPPESDA rápidamente se ha convertido en un equipo de mediación-facilitación de pronto despliegue para muchos entornos donde las relaciones y tradiciones históricas no han permitido el análisis público abierto del manejo y la conservación de los bosques.

Si bien esta unidad es muy valorada dentro de la región (y fuera de ella), las solicitudes de asistencia rápidamente han excedido su capacidad. En cada caso, KOPPESDA debe buscar un equilibrio entre la intervención externa y la creación de capacidad local con el fin de sostener el proceso de resolver disputas y establecer nuevas alianzas para el manejo eficiente de las áreas forestales y de conservación.

El contexto más amplio: las realidades económicas y políticas

La vigilancia y la evaluación periódicas de las intervenciones en los sitios también han dado una idea sensata acerca de las restricciones de emprender estos métodos relativamente nuevos y a menudo prolongados en la toma de decisiones en colaboración. En términos económicos, los costos directos y de oportunidad limitan la participación de los organismos y la comunidad. Esto se aplica en particular al caso de los campesinos pobres, que a menudo deben abandonar sus fincas y la comunidad para participar en debates que pueden tener limitados resultados inmediatos. A nivel institucional, las políticas inflexibles, las estructuras de organización jerárquica, una cultura de control y dominio y los limitados presupuestos a menudo deben ser abordados a un nivel más alto en el sistema administrativo. La frecuente transferencia de los funcionarios públicos constituye una dificultad importante por la considerable inversión en educación y establecimiento de relaciones que se requiere, y los acuerdos innovadores a menudo son informales, no obligatorios y basados en la confianza personal. La inversión puede resultar decepcionante cuando un funcionario accesible es sustituido por alguien menos informado y con poca simpatía hacia tales métodos. El acceso a un financiamiento sostenido y flexible es otro factor crítico para fomentar la participación de los organismos y estimular respuestas más dinámicas en el plano local.

Por último, las recientes perturbaciones políticas y económicas en Indonesia han tenido efectos tanto directos como sutiles en los programas en Nusa Tenggara. Los disturbios políticos del año pasado, combinados con la prolongada sequía y las crisis económi-

cas, han conspirado para afectar la dinámica de la explotación forestal, las percepciones de la participación por parte de las ONG y la capacidad y la disposición de las diversas partes a involucrarse en estos procesos. Las actividades actuales se llevan a cabo en un clima de gran incertidumbre acerca de políticas futuras vinculadas con el manejo de los bosques y el desarrollo de la comunidad. Actualmente se está promoviendo un diálogo político nacional por el recientemente estructurado Ministerio de Silvicultura y Plantaciones y se ha pedido al consorcio que sea el anfitrión de una serie de reuniones regionales para debatir estos problemas. Sin embargo, es demasiado temprano para saber si el actual gobierno podrá completar las iniciativas nuevas y las reformas políticas propuestas.

Conclusiones

La experiencia en Nusa Tenggara aporta conocimientos sobre el estado actual del manejo de los bosques y la conservación y ofrece enseñanzas importantes acerca de estrategias eficientes de intervención. Cada caso es único y constituye un ejemplo de culturas y medios de vida sometidos a nuevas presiones por los inevitables cambios económicos y sociales. Los sitios forestales que actualmente están siendo revisados por el GTC del consorcio están amenazados por la mayor explotación, políticas erróneas y una débil coordinación y ejecución. En forma colectiva, proporcionan un panorama bastante exacto de los retos de conciliar las realidades locales con los objetivos más amplios de conservación y desarrollo.

Las intervenciones descritas antes han sido sujetas a un escrutinio continuo e intenso en los tres últimos años. Los métodos han sido adaptados y perfeccionados mediante la evaluación colectiva en cada uno de los sitios y la evaluación comparativa en toda la región de Nusa Tenggara. El GTC ha constituido una estructura y un foro excepcionales para este análisis al reunir a los líderes de las comunidades, los investigadores, los funcionarios gubernamentales y el personal de las ONG que trabaja sobre el terreno.

No obstante, se considera que estas iniciativas están todavía en una etapa más bien rudimentaria de desarrollo. El progreso es variado y el éxito, incierto. Si bien hay aquí enseñanzas importantes para los investigadores y quienes participan en programas de conservación y desarrollo sustentable, los procedimientos de predicción siguen siendo tentativos e imperfectos. Por ejemplo, el proceso convocador en Sesaot inicialmente pareció estar logrando un progreso excelente, pero más tarde se detuvo y fue dejado de lado para atender otras cuestiones y prioridades. La labor en Wanggameti ha progresado continuamente y se ha alcanzado un acuerdo importante sobre una nueva estructura de coordinación en el manejo del ACW; sin embargo, sigue siendo cuestionable la aplicación de recomendaciones fundamentales del programa. En Rempek, quizás el más rebelde de todos los entornos, las recientes aperturas del gobierno proporcionan por lo menos un vislumbre de la simplicidad de la conciliación; no obstante, no hay garantías de que estas iniciativas lograrán una solución perdurable.

Las actividades descritas en este trabajo se basan en el supuesto de que los dos elementos primarios para una toma eficiente de decisiones son la información exacta y la participación incluyente de los interesados (Lee 1993). Las intervenciones en los sitios han hecho hincapié en la función de la investigación estratégica para proporcionar información exacta sobre los conflictos por el uso de la tierra y el manejo de los bosques. El carácter colaborativo de esta investigación, que involucró a comunidades y organismos públicos, ha llevado, donde se puso en práctica, al más conspicuo progreso en mitigar los conflictos por el manejo y las políticas.

En cada uno de los sitios, la investigación y las encuestas sobre el terreno han llevado a la formulación de recomendaciones sensatas y están surgiendo diversas estructuras para abordar los retos de coordinar e integrar las agendas del desarrollo y la conservación. Estas coaliciones locales son alianzas más bien recientes y todavía frágiles de individuos y grupos que comienzan a trabajar juntos, confiar los unos en los otros y comprender sus diferencias culturales e institucionales. Aun así, son ejemplos inspiradores que están transformando el pensamiento acerca del manejo del medio ambiente, el gobierno y la participación en Indonesia.

Referencias bibliográficas

BKSDA (Centro para la Conservación de los Recursos Naturales, Secretaría de silvicultura de Indonesia). 1998. Pengkajian Sosial, Ekonomi, dan Budaya Ternak Lepas di Sekitar Kawasan Cagar Alam Gunung Mutis (Usulan Kegiatan) [Investigación socioeconómica y cultural de manejo acropecuario en la Reserva natural de Gunung Mutis (actividades propuestas)]. BKSDA, Balai Konservasi Sumberdaya Alam VII Kupang, Kupang, Indonesia.

Borrini-Feyerabend, G. 1996. Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context, issues in social policy. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Suiza.

Brown, M.; Wyckoff-Baird, B. 1992. Designing integrated conservation and development projects. Biodiversity Support Program, Fondo Mundial para la Naturaleza; World Resources Institute; The Nature Conservancy, Washington, DC, E.U.A.

Corner, L. 1989. East and west Nusa Tenggara: isolation and poverty. En Hill, H., ed., Unity in diversity: regional economic development in Indonesia since 1970. Oxford University Press, Nueva York, E.U.A.

Fisher, R.; Ury, W. 1981. Getting to yes: negotiating without giving in. Houghton Mifflin, Nueva York, E.U.A.

Jepson, P.; Suparman Rais; Ora, A.; Raharjaningtrah, W. 1996. Evaluation of protected area network for the conservation of forest values on Sumba Island, East Nusa Tenggara. Birdlife International; Directorate General of Forest Protection and Nature Conservation, Department of Forestry, Jakarta, Indonesia.

Kartasubrata, J.; Sunito, S.; Suharjito, D. 1994. A state of the art report of the social forestry programme in Java. Center for Development Studies, Bogor Agricultural University, Bogor, Indonesia.

Khan, M.A.; Suryanata, K. 1994. A review of participatory research techniques for natural resources management. Fundación Ford, Jakarta, Indonesia.

Larson, P.; Freudenberger, M.; Wyckoff-Baird, B. 1997. Lessons from the field: a review of World Wildlife Fund's experience with integrated conservation and development programs. Fondo Mundial para la Naturaleza, Washington, DC, E.U.A.

Lee, K. 1993. Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment. Island Press, Covelo, CA, E.U.A.

Lentz, C.; Fisher, L.; Mulyana, A. 1998. Natural resources decision-making in Wanggameti: a collaborative research and convening process. Presentado en la International Association for the Study of Common Property, 10–14 de junio de 1998, Vancouver, BC, Canadá.

Lentz, C.; Mallo, M.; Bowe, M. 1998. Environmental management in Gunung Mutis: a case study from Nusa Tenggara, Indonesia. Presentado en la International Association for the Study of Common Property, 10–14 de junio de 1998, Vancouver, BC, Canadá.

LP3ES (Instituto para Investigaciones Económicas y Sociales, Educación e Información). 1993. Laporan Penjajagan Kebutuhan Masyarakat Kawasan Hutan Lindung Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat [informe de estudio de evaluación de necesidades en el bosque de protección de Sesaot, Lombok Occidental, Nusa Tenggara Barat]. LP3ES, Mataram, Lombok, Indonesia.

——— 1996. Laporan Pelaksanaan PRA Dalam Program Hutan Kemasyarakatan Rempek, Lombok Barat [informe de la puesta en práctica de PRA para el programa de silvicultura social en Rempek, Lombok Occidental]. LP3ES, Mataram, Lombok.

MacKinnon, J.; Beudels, R.; Robinson, A.; Artha, M.B. 1982. Feasibility studies of potential reserves of Sumba Island (informe de la Organización para la Agricultura y la Alimentación/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Directorate of Nature Conservation, Bogor, Indonesia.

Mallo, M. 1996. Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam pada Masyarakat di Kawasan Hutan Mutis [Conocimiento tradicional en el manejo de recursos naturales en el bosque de conservación de Mutis]. Presentado en la Annual Meeting of the Nusa Tenggara Uplands Development Consortium, 21–25 de abril de 1996, Dili, Timor Oriental, Indonesia.

McCreery, S. 1995. Independent fact-finding as a catalyst for cross-cultural dialogue. Cultural Survival Quarterly, Otoño.

Moore, C.; Santosa, M.A. 1995. Developing appropriate environmental conflict management procedures in Indonesia. Cultural Survival Quarterly, Otoño.

Petocz, R. 1991. General summary profile for Nusa Tenggara. Fondo Mundial para la Naturaleza, Jakarta, Indonesia. Informe inédito.

Robinson, A.H.; Supriadi, D. 1981. West Timor nature conservation areas: trip report and recommendations. United Nations Development Programme/Food and Agriculture Organization, Directorate of Nature Conservation, Bogor, Indonesia.

Suhardi, S.; Fisher, L. 1996. On boundaries and access: resource management conflicts in forest areas of west Nusa Tenggara, Indonesia. Presentado en la Conference of the International Association for the Study of Common Property, Berkeley, CA, E.U.A.

Wells, M. 1997. Indonesia ICDP study: interim report of findings. Banco Mundial, Jakarta, Indonesia.

Wells, M.; Brandon, K.; Hannah, D. 1992. People and parks: linking protected area management with local communities. Banco Mundial; Fondo Mundial para la Naturaleza; Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, Washington, DC, E.U.A.

World Neighbors. 1994. Nusa Tenggara Uplands Development Consortium: annual report, 1993/1994. World Neighbors, Southeast Asia Regional Office, Ubud, Bali, Indonesia.

Wright, R.M.; Western, D.; Strum, S., ed. 1994. Natural connections: perspectives in community-based conservation. Island Press, Covelo, CA, E.U.A.

WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 1993. Integration of conservation and development in Nusa Tenggara. WWF, Jakarta, Indonesia. Informe inédito.

Capítulo 4

El distrito de Jabalpur, Madhya Pradesh, India: Minimizar los conflictos en el manejo forestal colaborativo

Shashi Kant y Roshan Cooke

El manejo forestal conjunto (MFC) es un sistema en el cual los departamentos forestales y las comunidades locales comparten las responsabilidades vinculadas con el manejo forestal y los beneficios en cuanto a los productos obtenidos. El factor crítico de su éxito es la solución de los conflictos entre el estado (administrador forestal) y las comunidades locales y los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas. En este capítulo se examinan las instituciones de MFC en cuatro aldeas y se identifican las condiciones necesarias para minimizar los conflictos. Estas condiciones son la complementación entre las instituciones oficiales y entre las oficiales y las no oficiales: la transparencia de las instituciones, la responsabilidad de los agentes del cambio, la modificación del paradigma de vigilancia de los administradores forestales y la ausencia de incertidumbre.

Muy pocos países en el mundo han adoptado sistemas de manejo de los recursos naturales basados en la comunidad en una escala nacional. La India pertenece a este grupo selecto y está en la vanguardia del movimiento. El 1^{ero} de julio de 1990, el Ministerio del Medio Ambiente y Bosques de la India distribuyó una circular pidiendo a todos los estados que adoptaran el manejo forestal conjunto (MFC) (SPWD 1993). Para mediados de 1996, 16 de los 25 estados lo habían hecho con diversos grados de éxito (Saigal et al. 1996).

El MFC es un intento de establecer una asociación entre el departamento forestal y las comunidades locales sobre la base de objetivos comunes del manejo. Con el MFC, las

comunidades comparten las responsabilidades vinculadas con el manejo forestal y los beneficios en cuanto a los productos obtenidos. El factor crítico en el éxito del MFC es la solución de los conflictos entre el estado (administrador forestal) y las comunidades locales, y de los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas.

En este capítulo, se examinan las instituciones de MFC en cuatro aldeas situadas en el distrito de Jabalpur, en Madhya Pradesh (Figura 1) y se identifican las condiciones necesarias para minimizar los conflictos. Se usó el método de estudio de casos y se reunieron los datos usando técnicas de evaluación rural participativa (ERP).

El breve período de existencia del MFC en estas cuatro aldeas no es suficiente para que las causas de conflictos se manifiesten en efectos identificables. En consecuencia, muchas de nuestras observaciones se concentran en identificar lo que los aldeanos perciben como desparejo, injusto y discriminatorio. Al comparar los diversos aspectos del MFC con los valores de distintos grupos de usuarios de las aldeas, pudimos identificar posibles áreas de conflicto. Llegamos a la conclusión de que, si se desea que el MFC tenga éxito a largo plazo, es fundamental integrar en el programa un mecanismo de solución de los conflictos de tal modo que los conflictos generados por diversas causas, como la falta de transparencia, responsabilidad y equidad, puedan ser abordados en forma oportuna.

El manejo forestal conjunto en la India

Los bosques de la India han cumplido una función integral para la subsistencia del pueblo durante muchos milenios. Además de la abundancia de productos nutricionales, medicinales y de subsistencia, las áreas vírgenes han proporcionado el entorno para la expresión espiritual y cultural del pueblo indio. En el período anterior a la colonización británica, los bosques eran propiedad de los gobernantes de los diversos reinos de la India. El manejo forestal se orientaba a minimizar los conflictos sociales mediante una distribución justa, aunque no necesariamente equitativa, de las utilidades entre todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, el imperio de la dinastía Maurya (324-180 AC) pretendía satisfacer las necesidades de todos los estratos sociales mediante una clasificación de los bosques basada en los requisitos del uso: bosques reservados para el rey o el estado, bosques donados a brahmanes eminentes y bosques para el público (Dwivedi 1980). No existen registros de un manejo forestal basado en una clasificación en el período posterior a la dinastía Maurya.

Con pocas excepciones, el acceso a los bosques fue en gran medida irrestricto durante todo el período anterior a la colonización británica (Guha 1983). El objetivo esencial del manejo forestal continuó siendo la distribución justa de las utilidades. A nivel de las aldeas, el uso de todos los recursos naturales era manejado por una institución comunitaria local llamada el *Panchayat*, constituida por cinco ancianos de la aldea que manejaban todos los asuntos de la comunidad. Una parte significativa de sus deberes giraba en torno a dirimir las disputas por la tierra, el acceso al agua, y mediar en los conflictos entre los aldeanos. Estos ancianos *panchayats* eran la expresión institucional de la solidaridad en la aldea (Guha 1989).

Algunos ejemplos bien documentados de sistemas de manejo basados en la comunidad son los Kans de Uttar Kanada, los bosquecillos sagrados en los Himalayas, los Orans en Rajasthan y los bosques Shamilat en el Punjab (Sarin 1993). En las culturas orientales no consumistas, una distribución considerada justa por las comunidades locales, aunque no necesariamente equitativa, era suficiente para prevenir conflictos serios que hubieran

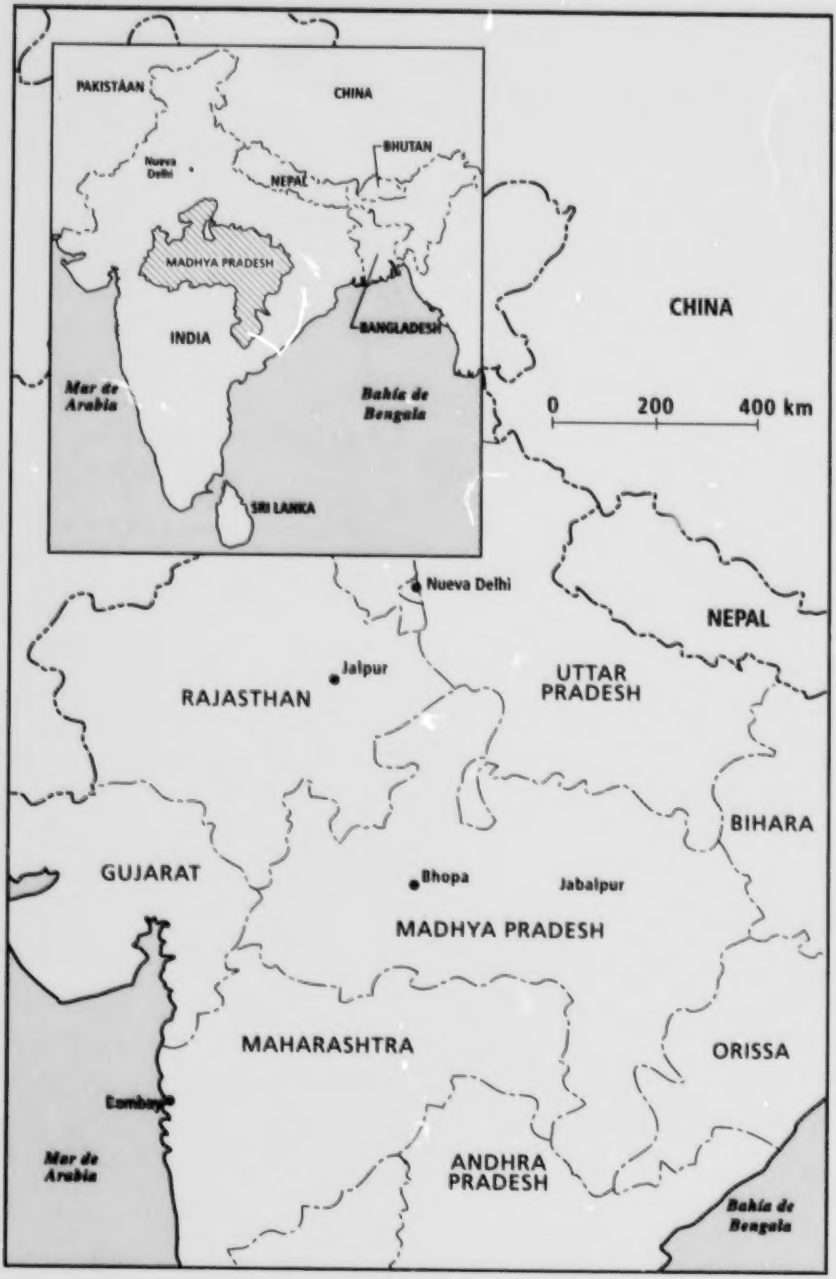

Figura 1. Distrito de Jabalpur, Madhya Pradesh, India.

obstaculizado las decisiones sobre el manejo forestal. Por consiguiente, la distribución justa de los recursos forestales contribuyó a reducir los conflictos entre las comunidades y entre los gobernantes y las comunidades.

Durante el período de colonización británica, el único propósito del manejo forestal fue redistribuir los recursos económicos en favor del imperio. Se logró esto mediante la deforestación en gran escala, la comercialización de la madera y la restricción de los derechos de las personas del lugar. Las restricciones al acceso de las personas a los bosques fueron acompañadas de un aumento de las áreas de reserva (Guha y Gadgil 1989).

La exclusión de las personas del lugar de los recursos forestales llevó a conflictos entre el imperio y los lugareños. Éstos buscaron una solución mediante diversos movimientos no violentos, si bien algunos con el tiempo recurrieron a acciones violentas. Su éxito fue esporádico y limitado; por ejemplo, los británicos aceptaron el manejo forestal basado en la comunidad para algunos bosques en los Himalayas, *Van Panchayats* en Uttar Pradesh y cooperativas forestales en Himachal Pradesh (Guha 1983). En consecuencia, el período británico creó conflictos en gran escala entre los administradores forestales y los habitantes del lugar y marcó el comienzo de la ruptura de una relación simbiótica entre muchas comunidades y los bosques en los que estaban situadas (Shah 1996). En el proceso, comenzaron a desintegrarse los sistemas comunales tradicionales de manejo forestal.

Después de la independencia, entre 1947 y 1987, el gobierno de la India trató de redefinir los bienes públicos y las funciones de asistencia social, pero el énfasis en los regímenes de manejo forestal continuó recayendo en la explotación maderera comercial y la exclusión de los habitantes del lugar. Esto distanció aun más a las comunidades dependientes de los bosques de los recursos esenciales y fomentó los conflictos entre ellas y los administradores forestales por los derechos de acceso y uso.

La continuación de regímenes forestales orientados a maximizar los ingresos fue resultado de varios factores (Kant 1998), a saber:

- la inercia en las actitudes de los administradores forestales que fueron capacitados durante el período colonial;
- la expectativa de aumentar las utilidades de grandes inversiones en el establecimiento de reservas y la capacitación de los administradores forestales;
- los efectos de la actitud de la "vieja guardia" sobre el personal nuevo del servicio forestal; y
- las expectativas del gobierno, basadas en la capacitación científica de los administradores forestales.

Los regímenes forestales posteriores a la independencia llevaron a la alteración de los ecosistemas y a la devastación de grandes extensiones de bosques (Biswas 1988; Palit 1996; Poffenberger et al. 1996). Además, el crecimiento demográfico comenzó a ejercer fuertes presiones para convertir los terrenos boscosos a la agricultura. Por otra parte, después de la independencia, el *Panchayat* fue transformado de un sistema de gobierno local en una "democracia representativa" regulada por el estado (Sarin 1993). La anterior legitimidad del liderazgo local y la tradición de la toma de decisiones en forma colectiva fueron abolidas; en su lugar, surgió una nueva institución, que continuó siendo llamada *Panchayat* (Sarin 1993).

A fines de los años 70 y comienzos de los 80, las iniciativas de protección forestal por parte de las comunidades locales surgieron en toda la India en respuesta a la creciente escasez de productos forestales y las amenazas de explotación por grupos externos. Estas

acciones comunitarias fueron una indicación de los conflictos entre las instituciones oficiales y no oficiales involucradas en el manejo forestal y de la ineficiencia en los regímenes existentes. En casos aislados, algunos funcionarios forestales innovadores y osados intentaron resolver los conflictos apoyando las iniciativas locales de protección forestal, violando de ese modo las prácticas ordinarias y las políticas legisladas del departamento forestal.

Para mediados de los años 80, el gobierno y los círculos ambientalistas comenzaron a admitir el fracaso de los regímenes forestales basados en la exclusión y su perjudicial efecto de generar conflictos entre los habitantes del lugar y los administradores forestales. Como resultado, se presentó en el parlamento la *Política Forestal Nacional de 1988*, que buscaba la participación popular como un instrumento para resolver los conflictos entre las metas locales y nacionales de conservación de los bosques y para recuperar los eriales. La distribución de una circular el 1^{ero} de junio de 1990 solicitando a todos los estados que adoptaran el MFC fue el primer intento tangible del gobierno de involucrar a las comunidades en una asociación para manejar y proteger los bosques de la India. El aspecto más crucial de esta circular, que marca un alejamiento radical de las políticas anteriores, fue la decisión de colocar las necesidades del pueblo por encima de los intereses comerciales (SPWD 1993).

Como resultado de estas medidas tomadas por el gobierno nacional, en 1991 el gobierno de Madhya Pradesh impartió una ordenanza especificando los detalles del MFC y el método de establecimiento de este programa en el estado. Se estipulaba que se debían instaurar Comités de Protección Forestal (CPF) en las "áreas sensibles" (áreas donde la cubierta forestal es superior al 40%) y que esos comités deben recibir el 20% de los ingresos netos derivados de las áreas forestales que protegen. En las áreas degradadas (una cubierta forestal inferior al 40%), se establecerán Comités de Protección Forestal de las Aldeas (CPFA) y se llevarán a cabo actividades de regeneración del bosque. A los CPFA se les asignó el 30% del producto maderero final, el 30% de los ingresos obtenidos con los productos forestales no madereros nacionalizados (PFNM) y el acceso sin restricciones a los PFNM no nacionalizados. Además, los CPFA tenían derecho al 100% de los ingresos por productos intermedios, como los resultantes de ralear y desmontar (SPWD 1993).

En 1995, el gobierno estatal corrigió muchas disposiciones de la ordenanza de 1991. Uno de los cambios principales fue que los CPF ya no tenían derecho a un porcentaje de la producción final de madera: sólo se garantizaba el acceso a los derechos tradicionales. La disposición que garantizaba a los CPFA el 30% de los ingresos obtenidos con los productos forestales nacionalizados también fue revocada y los planes de trabajo del departamento forestal fueron sustituidos por microplanes para 10 años elaborados en consulta con las aldeas. Además, se debían constituir CPF y CPFA en las aldeas o grupos de aldeas situadas en un radio de 5 km de los límites forestales y se tomaron medidas para involucrar a los *Gram Panchayats* (instituciones de gobierno local), las mujeres y los campesinos sin tierra en el proceso de MFC (GOMP 1995). Si bien la enmienda de 1995 aclara y define mejor varios componentes del MFC, la revocación de beneficios económicos y de otro tipo limita el alcance del programa.

En respuesta a estas ordenanzas gubernamentales, el Departamento Forestal de Madhya Pradesh comenzó el proceso de MFC estableciendo CPF y CPFA. Las cuatro aldeas seleccionadas para este estudio de casos son Kundwara, Tikaria, Roriya y Jamuniya (Cuadro 1), de la región de Kundwara, en el Bloque para el Desarrollo de Kundam en Madhya Pradesh. Kundwara, aldea forestal (establecida a comienzos del siglo por el departamento forestal para sus trabajadores) y la más pequeña de las cuatro, está poblada principalmente por integrantes de la tribu gond. Tikaria, la aldea más grande, está habitada

Cuadro 1. Comparación de las poblaciones y superficies de las cuatro aldeas estudiadas.

	Kundwara	Tikaria	Roriya	Jamuniya
Población	248	624	312	286
Grupos étnicos	Tribu gond (excepto por 7 personas)	Tribu baigas (125 miembros de castas)	Tribu gond (9 personas pertenecen a diversas castas)	Tribu kol (el 20% de la población son miembros de diversas castas y otras tribus)
Superficie forestal	303 ha	300 ha	70 ha	303 ha
Superficie agrícola	88 ha	383 ha	182 ha	93 ha

principalmente por miembros de la tribu baigas y tiene una considerable población de miembros de castas. Varias casas tienen televisores y se ha construido una torre para instalar una línea telefónica en la aldea. Tikaria es la única de las cuatro aldeas que tiene una pequeña tienda combinada con un salón de té. A pesar de que Roriya ocupa el segundo lugar por su tamaño, tiene el área forestal más pequeña. Las cuatro aldeas, separadas entre sí por distancias que no superan los 15 km, están todas gobernadas por un solo *Gram Panchayat*, cuyo jefe (*Sarpanch*) y otros cinco consejeros (*Panchs*) residen en Tikaria.

La principal actividad económica en esta zona es la agricultura; se produce un solo cultivo de temporal cada año. Como el grano y otros cultivos almacenados son suficientes sólo para 6-8 meses, la mayoría de los aldeanos dependen de los productos forestales para satisfacer sus necesidades económicas y nutricionales. Como resultado, la recolección de PFNM, principalmente por las mujeres, es una actividad muy difundida en esta zona. Las pocas oportunidades de empleo son ofrecidas por el departamento forestal y otros agricultores. Una cantidad considerable de jóvenes y de aldeanos propietarios de tierras emigran a otras zonas en busca de empleo durante varios meses del año. En general, la región de Kundwara está económicamente empobrecida, lo cual aumenta la dependencia de los aldeanos del bosque para su supervivencia.

La situación inicial

Las cuatro aldeas están a sólo 60 km de Jabalpur (una de las ciudades principales de Madhya Pradesh) y Bagaraji —una ciudad grande y centro comercial— se encuentra a apenas unos kilómetros de Jamuniya. Las demandas de leña y madera de estas dos ciudades son la principal causa de muchos de los problemas que afrontan las cuatro aldeas. Como los límites de la ciudad de Jabalpur se expandieron con su población, las aldeas circundantes se convirtieron en abastecedores de madera para satisfacer las crecientes necesidades de la metrópolis. A medida que se devastaron los bosques cercanos, la presión se trasladó a otros más alejados y la región de Kundwara se convirtió en uno de los principales proveedores de estos productos. Esta situación se complicó por el crecimiento demográfico de las aldeas mismas. Durante los años 70 y 80, la tala ilícita fue frecuente en la zona de Kundwara y los bosques sufrieron una importante deforestación y degradación. Además, a fines de los años 80 un incendio arrasó el bosque de Roriya y lo devastó.

En lugar de comprar madera de los depósitos del departamento forestal, los comerciantes de Jabalpur contratan a miembros de la tribu kol como proveedores de madera ilegal barata. Los miembros de la tribu kol, expertos en cortar madera, respondieron con

entusiasmo a esta nueva actividad económica. Del mismo modo, los miembros de la tribu baigas —tradicionalmente recolectores de leña— se convirtieron en los principales proveedores de leña para los comerciantes visitantes. Los integrantes de la tribu gond siempre han trabajado la tierra y se han basado en los bosques para obtener nutrimientos del suelo y mantener los depósitos de agua subterránea, así como para satisfacer sus necesidades nutricionales durante los períodos de escasez. Por consiguiente, las actividades de las tribus kol y baigas eran vistas con desagrado por los gonds de la zona. Además, comenzaron a intensificarse los conflictos entre el departamento forestal y las tribus kol y baigas a medida que desaparecían a pasos agigantados los bosques protegidos por el departamento.

La mayoría de los miembros de castas en las aldeas son agricultores propietarios de tierras que están en una mejor situación económica. Dependen menos del bosque y lo usan principalmente para apacentar su ganado. Como la tala de los árboles por las tribus kol y baigas llevó a la apertura de la cubierta forestal y la subsiguiente formación de pastizales dentro del bosque, son mínimas las objeciones de los grupos de castas a esta actividad que incrementó la provisión de forraje. Además, varias de las familias influyentes que pertenecen a los grupos de castas se convirtieron en intermediarios entre los comerciantes madereros y los leñadores y pudieron beneficiarse considerablemente con esta actividad ilegal.

En consecuencia, si bien los recursos forestales estaban bajo el control del estado, en la práctica eran usados como un recurso abierto. No había consideraciones en relación con la eficiencia económica, la equidad o la sustentabilidad en el uso de los recursos. Aproximadamente desde mediados de los años 80, el problema era evidente para los aldeanos y también para los funcionarios del departamento forestal. Si la extracción de madera y leña hubiera continuado con el mismo ritmo, probablemente habría desaparecido la cubierta forestal y se hubiera completado la conversión de la tierra a otros usos.

La transición al manejo conjunto

En 1989, la aguda escasez de recursos causada por el incendio en Roriya congregó a los ancianos de las aldeas para hablar sobre el problema y de esta reunión surgió un comité "autoiniciado" de protección forestal. Los funcionarios forestales visitantes, que usaron el albergue del departamento en Kundwara, se enteraron de las actividades de protección en Roriya y, después de la ordenanza del gobierno estatal de 1991, este comité no oficial de protección funcionó como catalizador para iniciar el MFC en esta zona.

En 1992, como resultado de la degradación de los bosques de la zona, el funcionario forestal local se acercó a los ancianos de Tikaria y les explicó los objetivos del programa de MFC. Los aldeanos estuvieron de acuerdo y se estableció el primer CPFA oficial. No obstante, el CPFA de Tikaria fue disuelto un año después por el departamento forestal con el argumento de que los aldeanos no realizaban en forma adecuada las actividades de protección forestal. Los aldeanos rebatieron esto diciendo que no veían la necesidad de efectuar actividades de protección si el departamento tenía a su servicio un guardia forestal. Según los acuerdos no oficiales de MFC entre el departamento forestal y las aldeas, se iban a suprimir los servicios de los guardias forestales y sus sueldos iban a ser depositados en el fondo colectivo del MFC-CPFA.

En 1994, el Día Mundial del Medio Ambiente organizado en Tikaria por el Instituto Estatal de Investigaciones Forestales reunió a la mayoría de los aldeanos y funcionarios del departamento forestal y proporcionó la oportunidad para que compartieran sus opiniones

y comprendieran las perspectivas de los demás. A solicitud de los aldeanos, el departamento forestal reinstaló poco después su CPFA. Simultáneamente, después del debate entre los funcionarios forestales locales y los líderes de la aldea, también se formó un CPF en Jamuniya.

El establecimiento del Proyecto Forestal de Madhya Pradesh en 1995 —financiado por el Banco Mundial y otros organismos donadores bilaterales— impulsó el programa de MFC y motivó al departamento forestal para que formara otros comités de protección forestal en la zona. Como resultado, se iniciaron las conversaciones con los habitantes de Kundwara y Roriya, se oficializó el comité autoiniciado de Roriya como CPFA y se estableció un CPF en Kundwara.

El proceso mediante el cual el departamento forestal formó los CPF y CPFA fue similar en todas las aldeas. Inicialmente, se informó a individuos y grupos acerca del programa de MFC y estas personas analizaron el programa con otros habitantes de la aldea. Posteriormente, el guardabosque asistente y el funcionario forestal local —en presencia del Sarpanch (jefe del *Panchayat* local)— convocaban a una reunión general en la aldea. Según la enmienda de 1995 al MFC, tenía que estar presente en la reunión un mínimo de 50% de la población adulta; con su acuerdo, se podía formar un comité de protección forestal.

No más de 40 aldeanos estaban presentes en esas reuniones. Sin embargo, estaban representadas las dos categorías de interesados locales: los grupos tribales y los no tribales. El departamento forestal no reconoce como interesados a los comerciantes madereros de las ciudades cercanas ya que éstos obtienen sus ganancias sólo mediante actividades ilegales y, por lo tanto, no tienen derechos sobre los bosques. En consecuencia, no fueron invitados a asistir a las reuniones. También estuvieron ausentes las mujeres a causa de las costumbres locales, que por lo general prohíben su interacción con forasteros. No obstante, se informaban las decisiones a los integrantes femeninos de las familias.

La estructura organizacional de los CPF y CPFA está establecida por la ordenanza gubernamental. Tienen un "comité ejecutivo" constituido por un presidente, un vicepresidente, un secretario (el funcionario forestal local), por lo menos dos mujeres y campesinos sin tierra, todos los integrantes elegidos del *Panchayat* y un maestro residente. Los funcionarios y los miembros del comité ejecutivo son elegidos anualmente. Se espera que el comité ejecutivo se reúna mensualmente para cumplir con sus responsabilidades: aplicar las normas y poner en práctica las decisiones que se toman en las decisiones mensuales. Las principales normas sobre el manejo incluyen:

- la prohibición de talar árboles;
- la protección de los bosques contra los incendios;
- la prohibición de extraer leña para la venta comercial (sólo se permite una carga transportada sobre la cabeza por familia para uso doméstico);
- la prohibición de apacentar ganado en el bosque y
- recolecciones sustentables de PFNM.

Un CPF o CPFA tiene facultades para prohibir a las personas de comunidades vecinas el acceso a su sector del bosque. Si bien todavía se permite la recolección de PFNM, el CPF o CPFA puede prohibir a las personas, incluyendo a sus propios integrantes, recoger ciertos tipos de PFNM dentro de áreas específicas del bosque y puede asegurar que todas las actividades de recolección se efectúan en forma sustentable.

La mayoría de las normas de manejo son similares en los distintos comités porque en la ordenanza gubernamental de 1995 se especificaron directrices amplias. Sin embargo, los integrantes de los CPF y CPFA pueden formular normas innovadoras específicas para la situación con el fin de afrontar sus propios problemas. En Jamuniya, por ejemplo, el comité no hace cumplir la prohibición sobre la recolección de leña con propósitos comerciales. El proceso de sentarse juntos y formular una norma acerca del uso del bosque que sea aceptable para casi todos, facilita la comprensión de las distintas perspectivas y contribuye a la evolución de un mecanismo para reducir los conflictos. Por consiguiente, estas instituciones nuevas cumplen una función importante en el manejo de los conflictos locales por el uso del bosque.

Para plasmar los objetivos del MFC, se pide a los aldeanos que patrullen el bosque con el fin de asegurarse de que no se quebrantan las normas y detectar incendios. Inicialmente, dos integrantes varones de distintas familias cumplían esta responsabilidad en forma rotativa. Surgieron problemas porque los aldeanos no podían patrullar durante los períodos de mucho trabajo del ciclo agrícola. En la actualidad, el patrullaje es efectuado por un vigilante contratado por el CPF o el CPFA. Los vigilantes reciben un sueldo mensual de 500-600 RI (en 1999, 43 255 rupias indias [RI] = 1 dólar estadounidense [USD]) pagado con el fondo colectivo del CPF-CPFA. Otras normas de manejo exigen que sean reforestadas las áreas degradadas y que los recursos resultantes de la protección forestal se distribuyan equitativamente entre los aldeanos.

El CPF o CPFA tiene autoridad para imponer multas a todo aquel que infrinja las normas. Las multas por tala ilegal son determinadas por el funcionario forestal local en consulta con el comité y el infractor y se calculan según la especie, el tamaño, la forma y el volumen del árbol cortado. Los infractores se han mostrado ansiosos de cubrir su deuda mediante este proceso en lugar de ser llevados ante un tribunal, lo cual podría ser costoso y consumir mucho tiempo. A discreción del funcionario forestal local, se deposita parte de la multa en el fondo colectivo y el resto en la cuenta del departamento forestal. Éste es un ejemplo de un proceso consultivo abierto para resolver los conflictos entre tres partes. Como el infractor por lo general es de la misma aldea u otra vecina, este proceso contribuye a la solución de conflictos dentro de las aldeas y entre ellas.

El CPF y el CPFA adquieren recursos financieros mediante las cuotas de los miembros, las contribuciones del departamento forestal por sus actividades de protección, las multas y los intereses de los préstamos. Otras dos fuentes de financiamiento surgieron gracias a innovaciones de los CPF y los CPFA acerca de los PFNM. Anteriormente, los recolectores de PFNM estaban a merced de los comerciantes visitantes, quienes generalmente pagaban precios muy inferiores a los del mercado. Ahora, los comités de protección facilitan las transacciones entre los comerciantes y los recolectores pueden exigir retribuciones más altas. Por cada 10 RI que recibe un recolector, se deducen 2 RI como comisión. En la segunda iniciativa, los CPF y los CPFA adquirieron flores mahua (*Madhuca longifolia*), que son almacenadas para la venta a un precio más alto fuera de temporada. Las utilidades acumuladas con estos sistemas se depositan en el fondo colectivo, que está en una cuenta conjunta con el departamento forestal. El presidente del comité y el funcionario forestal local están autorizados para firmar cheques.

El uso del fondo colectivo se determina por consenso. Los integrantes del CPF y del CPFA exponen sus opiniones en una reunión general. Cada idea es evaluada por los miembros de la asamblea general en términos de su utilidad para toda la aldea. Se redacta una breve lista y, según los recursos disponibles, se seleccionan una o más de las propuestas.

Este proceso fortalece aun más la comprensión de las opiniones de los demás acerca del interés común de la aldea.

Resultados a nivel de las aldeas

El estado de los bosques

En las cuatro aldeas, la calidad de los bosques ha mejorado considerablemente desde el inicio de las actividades de protección forestal. La regeneración natural y otros procesos ecológicos están avanzando muy bien ahora que se han reducido las presiones sobre los recursos forestales. Las actividades de repoblación forestal realizadas en 1993-1994 en Tikaria y en 1995 en Roriya, habilitan varias áreas yermas. Como resultado de las primeras actividades de protección en Roriya, ha aumentado la capacidad de retención de agua en varias áreas del bosque; varios manantiales y estanques que se habían secado a comienzos de los años 80 ahora están llenos de agua.

Kundwara se ha convertido en un modelo para las actividades de manejo forestal como resultado de la especial atención que ha recibido por su proximidad al albergue del departamento forestal. La aldea se ha beneficiado con los proyectos efectuados en la zona. Un proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford busca desarrollar métodos mejores de secado, almacenamiento y comercialización de PFNM. También se ha establecido una parcela para cultivar plantas medicinales. Roriya también participa en este proyecto, que pretende establecer tres valiosas especies de plantas medicinales (*Withania somnifera, Abelmoschus moschatus* y *Asparagus racemosus*) en áreas degradadas del bosque.

El departamento forestal ha capacitado a varios integrantes del CPF de Kundwara en métodos de ERP. Estas personas a su vez capacitarán a otros aldeanos. El departamento forestal también coordinó la venta de 200 quintales de pasto, recogidos en Kundwara y otras dos aldeas fuera de la zona, al ejército de Lucknow. Por desgracia, en Kundwara la venta ha creado presiones sobre los pastizales necesarios a fines del verano y ha originado una situación que contribuye a la degradación del bosque. Si bien las iniciativas emprendidas por el departamento forestal son dignas de elogio, las aldeas vecinas piensan que las están descuidando para favorecer a Kundwara.

Jamuniya tiene el único CPF que no prohíbe en forma oficial la venta de leña; alrededor del 65% de las familias del lugar trabajan en la venta de este recurso. Como el bosque de Jamuniya es adyacente a Bagaraji, es el más vulnerable a la extracción ilegal de madera. No obstante, desde el inicio del CPF ha habido una reducción en la recolección ilegal y ha disminuido la tasa de deforestación.

El desarrollo de la comunidad

En junio de 1997, los fondos colectivos de las cuatro aldeas sumaban 37 495 RI (Kundwara), 10 280 RI (Tikaria), 19 582 RI (Roriya) y 8 420 RI (Jamuniya). En las cuatro aldeas las primeras compras efectuadas con los fondos fueron instrumentos musicales. Los aldeanos se enorgullecen de tener sus propios armonio, *dholak* y *tabla* (instrumentos de percusión), *majiras* (sonajas) y, en el caso de Kundwara, micrófonos y amplificadores. Además, para alegrar el ambiente en las reuniones comunitarias, se han adquirido utensilios de cocina, una estera para el área de reunión de la comunidad y lámparas Petromax.

Los aldeanos consideran que este dinero ha sido bien gastado y parece que las compras están promoviendo mejores relaciones en la comunidad.

El fondo colectivo también ha sido usado para otras actividades de desarrollo. Por ejemplo, se compró un motor de 3 HP para el riego en Kundwara y moledoras eléctricas de granos para Kundwara y Roriya. En Jamuniya se construyó un altar.

La asistencia financiera

El fondo colectivo sirve como una fuente de créditos para los aldeanos. Se otorgan pequeños préstamos con tasas de interés 2-5% más bajas que las ofrecidas por los prestamistas de la aldea (10%) a quienes los necesitan. Los préstamos en general se usan para emergencias, casamientos, tratamientos médicos y la adquisición de insumos agrícolas. La cantidad del préstamo se determina según los ingresos del solicitante y su capacidad de amortizarlo. Estos términos ponen en desventaja a los miembros más pobres de la comunidad; no obstante, el servicio se usa en forma extensa.

El bienestar de los pobres

Muchos de los recolectores de PFNM pertenecen al grupo económico más bajo de la aldea y son en su mayoría mujeres. Los proyectos de PFNM con valor agregado han mejorado considerablemente su situación económica. Los recolectores de flores *mahua* en Tikaria han estado vendiendo sus productos a precios más altos al CPF de Kundwara, que los almacena para la venta fuera de estación.

El CPFA de Roriya ha ideado un sistema innovador para reducir la competencia entre los recolectores de PFNM y para distribuir equitativamente los recursos. Según su tamaño, se ha asignado a cada familia 2-4 árboles *mahua* para cosechar las flores. Además, se estimula la recolección en grupo para asegurar que no se usurpan los recursos asignados a ninguna familia. Este sistema es un buen ejemplo de innovaciones locales para reducir posibles conflictos. Sin embargo, como consecuencia de la prohibición de la venta comercial de leña, se ha negado a muchas familias una fuente importante de ingresos. Estas familias ahora están cambiando a la recolección de otros productos.

La salud de la comunidad

La adquisición de bienes comunitarios con el fondo colectivo promueve mejores relaciones en todas las aldeas. En muchas formas, el fondo colectivo se ha convertido en un motivo de orgullo y ha ayudado a estimular a las comunidades. Los CPF y los CPFA han ganado legitimidad porque manejan el fondo colectivo y esto ha llevado a los aldeanos a recurrir a ellos para resolver los conflictos. Las reuniones de los CPF y los CPFA se han vuelto un foro para abordar diversas cuestiones no relacionadas con la protección forestal, como las festividades religiosas y las actividades sociales. Como resultado, desde el comienzo del CPFA en Tikaria han disminuido los escándalos provocados por ebrios y las peleas entre los aldeanos; de ese modo, el CPFA ha comenzado a desempeñar la función de fuerza de control, normalmente reservada al *Panchayat*. Esta situación podría conducir a un conflicto con el *Panchayat*, donde son evidentes los refunfuños de descontento entre quienes piensan que ha sido usurpada su autoridad.

Comparación de los resultados obtenidos en las distintas aldeas

Es evidente que Kundwara y Roriya están funcionando relativamente mejor que Tikaria y Jamuniya. Los logros de Kundwara ilustran el grado de éxito que se puede alcanzar bajo la dirección apropiada y con los recursos disponibles para el departamento forestal. Su capacidad de capitalizar las iniciativas vinculadas con PFNM con valor agregado organizadas por el departamento forestal ha beneficiado a los recolectores individuales y a la comunidad en general. La composición homogénea de Roriya y Kundwara también les ha permitido realizar actividades de protección forestal con más facilidad que las otras dos aldeas. Además, los habitantes de Roriya y Kundwara son predominantemente miembros de la tribu gond, que tradicionalmente han dependido de la agricultura y están conscientes de los recursos naturales que pueden aportar los bosques para mantener la productividad agrícola. Como resultado, han aceptado con prontitud la idea de la protección forestal. El éxito de Roriya se vincula con la resuelta actitud de la comunidad de responder a las circunstancias de escasez de recursos. En Roriya hay entusiasmo por las prácticas del MFC y se las conoce mejor. Esto es facilitado por la composición por edad del comité ejecutivo, cuyos integrantes tienen entre 20 y 30 años o algo más. Las reuniones del CPFA se realizan con bastante regularidad y cuentan con buena asistencia.

En Tikaria y Jamuniya, los grupos tribales predominantes son baigas y kols, que tradicionalmente se han ganado la vida mediante la recolección y venta de productos forestales. Por consiguiente, las disposiciones que restringen su acceso a esos recursos encuentran una mayor resistencia. Además, la presencia de un número apreciable de grupos de castas en estas dos aldeas tiende a frustrar las actividades de protección forestal ya que la situación económica de estos grupos los hace menos dependientes del mantenimiento del bosque. Las presiones demográficas en Tikaria y la proximidad de Jamuniya a Bagaraji crean obstáculos adicionales.

Lecciones aprendidas

Teniendo en cuenta el breve período en que se ha estado practicando el MFC en las cuatro aldeas, el éxito alcanzado ilustra la capacidad de los habitantes rurales de ser socios en la conservación, aun ante numerosos retos. La dependencia de los aldeanos del bosque y su proximidad a éste los hace idealmente idóneos para manejar y conservar los recursos forestales. Sin embargo, para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del sistema de MFC se debe concentrar la atención en minimizar los conflictos entre los habitantes del lugar y entre éstos y los administradores del bosque. En el curso del proyecto, se han identificado varias fuentes potenciales de conflictos, que se describirán a continuación. Con el fin de abordar estos problemas en forma oportuna, es preciso integrar en el MFC mecanismos de solución de conflictos orientados específicamente a esos problemas.

La falta de complementación de las instituciones

Los regímenes de manejo forestal están constituidos por normas que configuran la interacción humana en relación con los recursos forestales. Esos regímenes son una combinación de instituciones oficiales y no oficiales. Las instituciones no oficiales son endógenas

en los grupos de usuarios —en este caso, los aldeanos— y no pueden ser cambiadas con rapidez a causa de su inherente inercia. Las instituciones oficiales —por ejemplo, las establecidas por el MFC— normalmente son exógenas y deben complementar a las no oficiales ya existentes. Si las instituciones oficiales y no oficiales son incompatibles, surgirán conflictos entre los administradores del bosque y los habitantes del lugar. Del mismo modo, si las instituciones oficiales para el manejo forestal están vinculadas ya sea en forma horizontal o vertical a otras instituciones oficiales, deben complementarse recíprocamente. Si no es así, los objetivos del MFC serán socavados y aumentarán los conflictos entre los habitantes del lugar.

Se han observado varios conflictos entre instituciones no oficiales de la aldea e instituciones oficiales de MFC. El comité ejecutivo que forma parte de cada CPF o CPFA es una de esas fuentes de incompatibilidad. Según la enmienda de 1995 al MFC, los comités ejecutivos deben incluir a todos los miembros del *Panchayat*, un maestro residente y por lo menos dos campesinos sin tierra. Todos los integrantes del comité ejecutivo deben ser elegidos anualmente por la asamblea general. No obstante, las elecciones del *Panchayat* se celebran cada cinco años y los funcionarios electos permanecen entonces en el CPF o el CPFA durante ese período. Además, en una aldea donde sólo existe un maestro, como sucede en Kundwara, esa persona se convierte en miembro semi-permanente del comité. En consecuencia, las elecciones anuales no tendrán mucho efecto sobre la composición del comité ejecutivo. Esta situación puede llevar a conflictos entre los integrantes del comité ejecutivo del CPF o el CPFA ya que ciertos grupos permanecen enquistados y monopolizan los recursos; por ejemplo, en las cuatro aldeas el cargo remunerado de vigilante ha sido retenido por integrantes del *Panchayat*.

Si bien jurídicamente la autoridad del Panchayat supera la del CPF o el CPFA, el traslapo de sus jurisdicciones los vuelven antagónicos, más que complementarios. Esto podría provocar tensiones entre las dos instituciones, que serían contraproducentes para las metas del MFC. Ya se han observado signos iniciales de descontento en Tikaria, como resultado del sentimiento dentro del *Panchayat* de que su autoridad está siendo usurpada por el CPFA. También se han manifestado otros problemas potenciales. Por ejemplo, antes se requería un permiso de tránsito otorgado por el funcionario forestal del distrito para transportar cualquier tipo de madera. En 1997 se relajó este reglamento y se otorgó al *Panchayat* autoridad para proporcionar permisos de tránsito para 10 especies de árboles. Este arreglo podría llevar a un conflicto si el *Panchayat* actuara en forma contraria a las metas de protección forestal. Sin embargo, las instituciones oficiales de los CPF o los CPFA no siempre entran en conflicto con las prácticas no oficiales de las aldeas. Como se ha mostrado, cuando ambos tipos de instituciones trabajan juntas por conducto del CPF o CPFA para redactar normas acerca del uso del bosque que satisfagan a todos, comienzan a desarrollar sus propios mecanismos para la solución de conflictos. Estos mecanismos pueden entonces convertirse en componentes esenciales del manejo de los conflictos locales.

La prohibición de la venta de leña es otro caso en el cual las instituciones oficiales son incompatibles con las no oficiales. La disposición que prohíbe la venta de madera bajo el MFC priva a los grupos más pobres de una actividad económica que ha sido ampliamente practicada por muchas familias en Jamuniya y Tikaria. Sin embargo, ha tenido un efecto menos pronunciado en Kundwara y Roriya, donde los principales grupos tribales tradicionalmente han evitado participar en esa actividad. En especial en Roriya, esta mayor conciencia de los problemas ambientales ha dado como resultado más entusiasmo y compromiso con el MFC en general. Por consiguiente, en Kundwara y Roriya las instituciones

oficiales y no oficiales se han complementado, algo que no ha sucedido en Jamuniya y Tikaria. Esta diferencia explica en parte el mayor éxito de los proyectos en Kundwara y Roriya, en comparación con Jamuniya y Tikaria. No se pueden producir abruptamente cambios en las prácticas de esas familias creando nuevas instituciones. Hay que establecer un mecanismo para modificar gradualmente las instituciones no oficiales o, mejor aun, adaptarlas a las oficiales. Al mismo tiempo, es preciso prestar mucha atención a las dimensiones socioculturales de la vida en la aldea, como el número de grupos de castas o las prácticas tribales tradicionales. Estos factores evidentemente influyen en el éxito del proyecto y el posible grado de conflicto.

Las instituciones oficiales y no oficiales están nuevamente reñidas en cuanto a la recaudación de multas por la tala ilegal. Sin haber hecho mucho esfuerzo, el departamento forestal se apropia de un porcentaje de la multa monetaria además de quedarse con la madera decomisada. No obstante, los aldeanos son quienes han gastado energía para aprehender a los taladores ilegales. Si bien todavía no se ha convertido en una amenaza seria, esta incompatibilidad de las instituciones ciertamente es percibida por los aldeanos.

El MFC también ha sido afectado por conflictos entre las instituciones oficiales. El Programa de Desarrollo de la Cuenca (PDC) es otra institución oficial que opera en la zona. Los objetivos del MFC y el PDC son similares ya que ambos pretenden restablecer la ecología de la cuenca. Sin embargo, el hecho de que estas instituciones estén bajo la dirección de distintos departamentos gubernamentales (el departamento forestal y el departamento de desarrollo rural) hace que trabajen en forma independiente y en desacuerdo. La formación de diferentes instituciones locales para la ejecución del PDC también está agotando los recursos humanos de las aldeas y debilitando ambos programas. En muchos casos, como resultado de los conflictos entre los miembros de esas dos organizaciones, un programa ha llegado a eclipsar al otro. Vincularlos y hacerlos recíprocamente complementarios reduciría el conflicto entre las personas involucradas en esos programas y aumentaría su eficiencia.

La completa transparencia de las instituciones

Con vistas a minimizar los conflictos, es importante que las instituciones sean transparentes y que permanezcan abiertas las líneas de comunicación. La transparencia parcial de las instituciones transmite variadas señales a miembros diferentes de la comunidad y puede convertirse en una importante causa de conflictos entre ellos, así como entre las comunidades y el estado. Cuando se establecieron los comités de protección, no se revelaron detalles esenciales contenidos en la ordenanza de 1995 sobre el MFC. Esta falta de transparencia no permite el establecimiento de relaciones basadas en la confianza. La importancia de una relación de ese tipo se hizo evidente en los primeros días del MFC en Tikaria. Su programa del CPFA fue reinstituido sólo después de que los ancianos y los funcionarios del departamento forestal pudieron compartir sus opiniones y llegar a comprender las perspectivas de los demás. Sin duda, una mayor interacción, apertura y acceso a la información para los interesados disminuyen los conflictos y repercuten en forma positiva en el MFC.

Además, se requiere cierta documentación, como un memorándum de entendimiento, para especificar los detalles oficiales y no oficiales del acuerdo entre el departamento forestal y los CPF o CPFA. En ausencia de esa documentación, se ha filtrado a las comunidades información inexacta y, como resultado, la confusión entre los aldeanos actúa como una barrera para el funcionamiento y la ejecución apropiados del MFC. Por ejemplo, durante mucho tiempo los habitantes de Tikaria pensaron que tenían derecho al

50% de la producción final de madera y no conocían su derecho al 100% de los productos madereros intermedios. Cuando se enteraron de las verdaderas disposiciones contenidas en la ordenanza de 1995 sobre el MFC, se consolidó su desconfianza hacia los funcionarios forestales. Esas situaciones llevan a conflictos y al fracaso del programa.

La responsabilidad de los agentes del cambio

La situación sobre el terreno indica que los agentes del cambio (funcionarios gubernamentales, comités, etc.) no son claramente responsables de sus acciones ante el gobierno o el público. Por ejemplo, excepto en el caso de Roriya, los comités de protección se reúnen esporádicamente. Como resultado, los conflictos que surgen no son abordados oportunamente y crecen en forma desmesurada para convertirse en problemas complicados que requieren complejas actividades de mediación. En Jamuniya, la falta de reuniones regulares ha permitido al funcionario forestal local eludir los procesos democráticos y designar a un miembro influyente de la comunidad como presidente del CPF. El presidente del CPF a su vez se ha autodesignado para el cargo remunerado de vigilante para el cual también ha nombrado a un miembro de la tribu kol. Estas medidas han causado descontento entre los aldeanos y promueven un sentimiento de decepción acerca del MFC. Este ejemplo refleja cómo la falta de responsabilidad de los funcionarios del departamento forestal influye para que otros los imiten.

Los *Panchs* en las otras aldeas han usado sus cargos para convertirse en presidentes o vigilantes de sus CPF o CPFA. No sólo intentan aumentar su poder dentro de la aldea sino también, mediante artimañas, se han quedado con el único cargo remunerado vinculado con la protección forestal. Estas acciones de los agentes del cambio por las cuales nadie les pide cuentas han creado nuevos conflictos dentro de las aldeas y, si la situación continúa, esos conflictos se volverán incontrolables.

Según la ordenanza de 1995 sobre el MFC, los microplanes para 10 años iban a sustituir a los planes de trabajo del departamento forestal. Sin embargo, el departamento forestal continúa recolectando los árboles maduros de parcelas de 10 ha en el bosque de Tikaria. El CPFA de Tikaria no ha recibido un porcentaje de esa producción ni se le ha concedido el 100% de los productos intermedios provenientes de las operaciones de raleo, que se han efectuado desde el comienzo del CPFA. Estas acciones del departamento forestal violan las disposiciones de la ordenanza de 1995 y contribuyen a generar conflictos entre los representantes del estado y la comunidad local. Si bien esto no ha llevado aún a una falta de cooperación, los sentimientos de desconfianza de los aldeanos señalan la deficiencia en el sistema. Es evidente que se requiere una mayor responsabilidad de los funcionarios forestales y los miembros del *Panchayat* para prevenir estos conflictos autogenerados.

La modificación del paradigma

En el nuevo entorno del MFC, los funcionarios forestales deben estar abiertos a una modificación del paradigma, que requiere cambiar de una política que hace hincapié en las utilidades comerciales y el manejo por exclusión a otra que se preocupa por las necesidades de los habitantes del lugar y el manejo en asociación con ellos. Esto exigirá un cambio por parte de los funcionarios forestales, que dejarán de ser generadores de conflictos para convertirse en mediadores. Hay pruebas de que muchos funcionarios de alto nivel del departamento forestal han efectuado este cambio. No obstante, la renuencia de quienes están

en cargos de menor jerarquía a renunciar al poder y los consiguientes beneficios, representa un obstáculo importante para concretar los objetivos de un régimen de manejo participativo. Muchas de las actividades del departamento forestal —como la no revelación de los derechos establecidos en la ordenanza gubernamental, la designación del presidente del CPF por el funcionario forestal local y la disolución del CPF de Tikaria sin consultar a los aldeanos— son indicadores de la inercia del departamento. Por consiguiente, un régimen de manejo participativo donde se minimicen los conflictos requerirá que los funcionarios forestales adopten un paradigma nuevo.

La incertidumbre

Uno de los objetivos de los sistemas de manejo forestal es reducir la incertidumbre y ofrecer estabilidad mediante una estructura institucional para todos los interesados en el recurso. Un entorno seguro y estable también es propicio para la solución de los conflictos. Sin embargo, los rápidos cambios en las instituciones oficiales (enmienda de la ordenanza de 1991 en 1995) y el fracaso en instaurar por completo instituciones oficiales (al no divulgar detalles esenciales ni sustituir los planes de trabajo por microplanes) crean un entorno de incertidumbre que facilita el surgimiento de nuevos conflictos. Las frecuentes transferencias de los funcionarios forestales también pueden originar otros conflictos; por ejemplo, un funcionario nuevo puede hacer zozobrar un acuerdo no oficial entre los aldeanos y el funcionario anterior. Las diversas actitudes y las opiniones contrarias de los funcionarios forestales con respecto a las disposiciones de la ordenanza del gobierno también crean un ambiente de incertidumbre. Esta incertidumbre a su vez disuade a la comunidad de adherirse al programa y fomenta la opinión pesimista de los aldeanos de que los programas gubernamentales son transitorios y poco confiables.

La igualdad entre los sexos

Si bien las tradiciones culturales indias son variadas, en la mayoría de ellas las mujeres rara vez desempeñan una función en la toma de decisiones vinculadas con asuntos de la comunidad y normalmente están ausentes de los foros comunitarios (Sarin 1993). En el caso del uso del bosque, la función crítica desempeñada por las mujeres en la recolección y procesamiento de los productos forestales y la contribución de sus actividades a la economía familiar las hace vulnerables a las decisiones concernientes al MFC. En consecuencia, su participación en el MFC es fundamental no sólo desde la perspectiva de la igualdad entre los sexos sino también desde la perspectiva del manejo forestal.

El gobierno de Madhya Pradesh ha tomado medidas para que las mujeres estén representadas en los comités ejecutivos. En nuestras cuatro aldeas, aun cuando el CPF y el CPFA han tomado la iniciativa de promover la igualdad familiar y aumentar las utilidades para los pobres, la igualdad entre los sexos todavía tiene escasa prioridad. Las mujeres en gran parte no están informadas acerca del MFC y se ha hecho muy poco por incluirlas en el proceso.

Muchas de las actividades bajo el MFC en realidad actúan contra las mujeres. Como se mencionó antes, la mayor parte de la recolección de PFNM es efectuada por mujeres. Por consiguiente, la comisión de 2 RI por los servicios prestados por el CPF o el CPFA en facilitar la venta de esos productos grava en forma desproporcionada las actividades de las mujeres. Hasta el momento, el fondo colectivo no ha proporcionado ningún beneficio

específico a las mujeres y la compra de utensilios de cocina para preparar las comidas en las reuniones comunitarias de hecho ha aumentado la carga de trabajo de las mujeres.

Si bien la desigualdad entre los sexos tal vez no ponga ene peligro el proceso de MFC a corto plazo, si no se abordan los problemas de las mujeres esto podría llevar a que costos desproporcionados sean asumidos por este sector de la comunidad y, por lo tanto, se cree una dinámica que facilite el rechazo de las metas tanto de la conservación como de la igualdad.

Conclusiones

A causa de la falta de recursos, las comunidades no pueden manejar grandes extensiones de bosques en forma independiente y las asociaciones como el MFC resultan críticas. Se están desarrollando instituciones locales de MFC en toda la India y en otras partes del mundo. Las comunidades de las cuatro aldeas que estudiamos han demostrado su ingenio para adaptar y diseñar instituciones locales innovadoras orientadas al bienestar de los habitantes del lugar, las cuales contribuirán a la evolución del MFC. Dada la existencia de numerosas barreras, son notables los éxitos logrados en relación con el mejoramiento de la calidad del bosque y el bienestar de los lugareños. En consecuencia, es evidente que hay un gran potencial para establecer el MFC en gran escala.

No obstante, con vistas a la sustentabilidad a largo plazo del MFC, se deben integrar mecanismos de solución de los conflictos en sus instituciones y procesos. Es preciso evaluar minuciosamente la continuación del programa cuando existe insatisfacción entre los habitantes del lugar, como resultado de los conflictos en las percepciones de la gente. La continuación de los conflictos durante largo tiempo puede llevar al fracaso del programa. Por lo tanto, hay que identificar y abordar las fuentes potenciales de conflicto. La complementación de las instituciones, la transparencia de los acuerdos, la responsabilidad de los agentes del cambio, la distribución equitativa y un entorno seguro y estable contribuirán a reducir la aparición de conflictos entre miembros de la comunidad y los administradores forestales y entre los miembros de la comunidad. Del mismo modo, una modificación del paradigma en la actitud de los administradores forestales ayudará a resolver los conflictos existentes. Por consiguiente, es preciso esforzarse por abordar estos problemas que se han manifestado durante nuestro estudio.

Reconocimiento

Expresamos nuestra más profunda gratitud a la Sociedad para la Promoción del Desarrollo de Eriales, Nueva Delhi, por su apoyo durante la reunión de los datos. Agradecemos especialmente a Sushil Saigal (funcionario principal del programa, Sociedad para la Promoción del Desarrollo de Eriales), los funcionarios forestales locales y los aldeanos que prestaron su entusiasta colaboración durante el trabajo sobre el terreno. También estamos en deuda con los participantes en el taller internacional (Washington, 10-14 de mayo de 1998) por sus comentarios y sugerencias, y con el Instituto del Banco Mundial y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo por el apoyo financiero para asistir al taller.

Referencias bibliográficas

Biswas, S.K. 1988. Forest administration in India. Chugh Publications, Allahabad, India. Chapter 1.

Dwivedi, A.P. 1980. Forestry in India. Jugal Kishore and Co., Dehradun, India.

GOMP (Gobierno de Madhya Pradesh). 1995. Madhya Pradesh Raj Patra (Ordenanza estatal MFC). GOMP, Bhopal, India. [Traducido por Amit Bararia].

Guha, R. 1983. Forestry in British and post-British India: a historical analysis. Economic and Political Weekly, 29 de octubre, 1882–1896.

——— 1989. The unquiet woods. Oxford University Press, Nueva Delhi, India.

Guha, R.; Gadgil, M. 1989. State forests and social conflicts in British India past and present. Journal of Historical Studies, 123, 143–177.

Kant, S. 1998. Socio-economic factors and the dynamics of forest regimes. Presentado en el International Symposium on Institutional Aspects of Managerial Economics and Accounting in Forestry, organized by the International Union of Forestry Research Organization, Roma, Italia, 16–18 de abril de 1998.

Palit, S. 1996. Indian forest departments in transition. En Poffenberger, M.; McGean, B., ed., Village voices, forest choices: joint forest management in India. Oxford University Press, Nueva Delhi, India.

Poffenberger, M.; McGean, B.; Khare, A. 1996. Communities sustaining India's forests in the twenty-first century. En Poffenberger, M.; McGean, B., ed., Village voices, forest choices: joint forest management in India. Oxford University Press, Nueva Delhi, India.

Saigal, S.; Agarwal, C.; Campbell, J.Y. 1996. Sustaining joint forest management: the role of non-timber forest products. Working Paper, Society for Promotion of Wasteland Development, Nueva Delhi, India.

Sarin, M. 1993. From conflicts to collaboration local institutions in joint forest management. Society for Promotion of Wasteland Development; Fundación Ford, Nueva Delhi, India.

Shah, S.A. 1996. Status of Indian forestry. Wasteland News, noviembre de 1995–enero de 1996, 14–31.

SPWD (Sociedad para la Promoción del Desarrollo de Eriales). 1993. Joint forest management update 1993. SPWD, Nueva Delhi, India.

Concepto

La sociedad

Capítulo 5

El análisis de los interesados y el manejo de los conflictos

Ricardo Ramírez

Este capítulo busca apoyar el manejo de los recursos naturales basados en la comunidad proporcionando un marco para el análisis y la comprensión de dos temas estrechamente relacionados entre sí: el análisis de los interesados y el manejo de los conflictos. Se describen el origen y significado del término "interesado" y el análisis de los interesados. Se propone un marco conceptual como patrón para vincular dos situaciones comunes: aquella en la que los interesados comparten acerca de un problema un consenso suficiente para colaborar y aquella situación llena de tensiones en la cual el conflicto es una realidad dada y los interesados tal vez no estén seguros del valor de la toma conjunta de decisiones o la negociación. Además, se señalan algunos principios generales fundamentales en las negociaciones con los interesados, como la voz (la participación) y la justicia de procedimiento (el acuerdo sobre la imparcialidad de las normas para la colaboración).

Los interesados y el análisis de los interesados

Orígenes y definiciones

El término inglés *stakeholder* ("interesado") se registró por primera vez en 1708 con el significado de "persona que recibe apuestas"; la definición actual es "persona con interés o incumbencia en algo" (Bisset, comunicación personal, 1998[1]). Freeman (1984, p. vi)

[1] A. Bisset, communicación personal, 1998.

define al interesado como "todo grupo o individuo que puede afectar —o es afectado por —la consecución de los objetivos de una corporación". No obstante, en el contexto del manejo de los recursos naturales, Röling y Wagemakers (1998, p. 7) ofrecen una definición más apropiada: "Los interesados son ... los usuarios y administradores de los recursos naturales".

Hay otros términos que se usan como alternativas de "interesado" en el lenguaje coloquial, pero con connotaciones ligeramente diferentes. Por ejemplo, los analistas de sistemas se refieren a un "actor" como "una persona que realiza una o más de las actividades en el sistema" (Checkland 1981, p. 312); los sociólogos hablan de "actores sociales" como individuos o entidades sociales que están bien informados y capacitados (Long 1992) y, por lo tanto, pueden formular y defender decisiones (Hindess 1986). Un artículo reciente (Mitchell et al. 1997) enumera 27 definiciones de "interesado" en la literatura empresarial y se proponen muchas más en los campos del manejo de los recursos naturales. Lo pertinente en este caso es que los usos modernos del término no se refieren únicamente a personas o individuos sino también a grupos y organizaciones que tienen interés o participan activamente en un sistema.

El análisis de los interesados se refiere a una serie de instrumentos para identificar y describir a los interesados sobre la base de sus atributos, relaciones recíprocas e intereses vinculados con un determinado problema o recurso. El término trasciende varios campos de estudio, incluyendo la gestión empresarial, las relaciones internacionales, el desarrollo de políticas, la investigación participativa, la ecología y el manejo de los recursos naturales. El término es algo vago y a menudo se lo menciona en forma aislada, sin una indicación específica del contexto.

Para esclarecer el significado del término, es útil preguntar por qué se usa el análisis de los interesados. Hay varias razones para efectuar el análisis de los interesados (Grimble y Wellard 1996; Engel 1997; Röling y Wagemakers 1998):

- empíricamente, para descubrir los patrones de interacción existentes;
- analíticamente, para mejorar las intervenciones;
- como instrumento de gestión en la elaboración de políticas; y
- como instrumento para pronosticar conflictos.

"El análisis de los interesados se puede definir como un método para comprender un sistema identificando a los actores o interesados fundamentales en el sistema y evaluando sus respectivos intereses en ese sistema" (Grimble et al. 1995, pp. 3-4). Esta definición es útil porque define el análisis de los interesados como un método del manejo de los recursos naturales y reconoce sus límites: no se puede esperar que resuelva todos los problemas o garantice la representación (Grimble y Wellard 1996).

Grimble y Wellard (1996) subrayan la utilidad del análisis de los interesados para comprender problemas de complejidad y compatibilidad entre los objetivos y los interesados. Asimismo, Freeman y Gilbert (1987) proponen el concepto de "manejo de los interesados" como un marco para ayudar a los administradores a comprender el turbulento y complejo entorno empresarial. Por consiguiente, el término "interesado" a menudo se asocia con la gestión de corporaciones. Un supuesto básico en el trabajo de Freeman es la capacidad del administrador de manejar las relaciones con los interesados. Esto es difícil de trasladar a otros campos, como el manejo de los recursos naturales, donde el poder de controlar el sistema es el meollo de muchos debates.

Burgoyne (1994) hace una descripción cabal del análisis de los interesados como método cualitativo en la investigación organizacional. Grimble y Wellard (1996) rastrean varios otros orígenes del análisis de los interesados, como la economía política, mediante la idea de cómo combinar las preferencias de numerosos individuos aplicando análisis de costos y beneficios. El análisis de los interesados también se deriva de métodos participativos del diseño de proyectos, como el diagnóstico rural participativo (DRP), que busca integrar los intereses y perspectivas de los grupos menos poderosos y en desventaja (Pretty et al. 1995; Chambers 1997). Las preguntas sobre quiénes son los interesados y en qué circunstancias cuentan las opiniones o conocimientos de los interesados son comunes en la literatura sobre la investigación participativa y la literatura empresarial; en ambos casos, se describe el poder como un atributo esencial del conocimiento (Chambers 1997; Mitchell et al. 1997). Además, el análisis de los interesados es también un tema central en el manejo de los conflictos y la solución de disputas y tiene importantes raíces en la perspectiva del actor social en la sociología del desarrollo (Long 1992).

El análisis de los interesados: pasos e instrumentos

El análisis de los interesados busca diferenciar y estudiar a los interesados sobre la base de sus atributos y los criterios del analista o convocante apropiados para la situación específica, los cuales pueden incluir:

- el poder y el interés relativos de cada interesado (Freeman 1984);
- la importancia y la influencia que tienen (Grimble y Wellard 1996);
- las múltiples posiciones que adoptan; y
- las redes y coaliciones a las que pertenecen (Freeman y Gilbert 1987).

Por ejemplo, en la evaluación de conflictos se espera encontrar cuatro tipos de interesados: los que tienen derecho a la protección legal, los que tienen influencia política, los que tienen poder para negociar en bloque acuerdos y los que cuentan con la simpatía del público (Susskind y Cruikshank 1987).

Por consiguiente, en la literatura sobre el manejo de los recursos naturales encontramos una serie de términos, como:

- interesados claves, primarios y secundarios (ODA 1995);
- internos o externos a la organización (Gass et al. 1997);
- interesados, clientes y beneficiarios (ASIP 1998); y
- tipologías de los interesados en un macrocontinuo a microcontinuo sobre la base de su importancia e influencia relativas (Grimble et al. 1995).

Si bien la diferenciación entre los interesados es un paso necesario en el análisis de los interesados, la distinción a menudo se basa en criterios cualitativos difíciles de generalizar. El empleo de matrices es un instrumento común en el análisis de los interesados, en el cual los grupos de interesados aparecen en un eje y, en el otro, se ve una lista de criterios o atributos. A cada área de traslapo, se le asigna una descripción cualitativa o una calificación cuantitativa (véase el Anexo 1).

Grimble et al. (1995, p. 7) enumeran un conjunto flexible de pasos para realizar el análisis de los interesados:

- identificar el propósito principal del análisis;
- llegar al conocimiento del sistema y de quienes toman las decisiones en él;
- identificar a los principales interesados;
- investigar los intereses, características y circunstancias de los interesados;
- identificar los patrones y contextos de la interacción entre los interesados; y
- definir las opciones para el manejo.

Hay tres etapas principales: definir el problema, analizar las restricciones y oportunidades y acordar un plan de acción. Estas etapas son comunes a varios métodos que buscan la participación de múltiples interesados en el análisis y la acción conjuntos en el manejo de los recursos naturales:

- la evaluación rápida de los sistemas de conocimientos agrícolas (Engel y Salomon 1997) (véase el Anexo 2);
- el manejo en colaboración (Borrini-Feyerabend 1996); y
- el aprendizaje en colaboración (Daniels y Walker 1996).

Surge una pregunta lógica: ¿quién decide acerca del propósito del análisis y a quién se toma más en cuenta? La pregunta se refiere en última instancia a la relación entre el interesado y el problema y entre el interesado y el analista o convocante. Para el convocante, se vincula con tener la autoridad, la legitimidad o los recursos para convocar a otros, tener el poder para escoger los criterios de inclusión o exclusión de los interesados y tener la autoridad para definir el motivo o el tema sobre el cual se efectúa el análisis de los interesados (Grimble y Wellard 1996). Por parte del interesado, se vincula con "ser tenido en cuenta" o tener "voz", lo cual a su vez es resultado de tener atributos tales como el poder, la legitimidad y la urgencia en relación con un problema (Mitchell et al. 1997).

Para los administradores de corporaciones, a menudo se da por sentado el asunto del poder: la corporación decide cuál es la situación del problema y quiénes son los interesados. Sin embargo, en el manejo de los recursos naturales el uso del poder para convocar y seleccionar a los interesados tal vez no sea agradable para todos. Además, a menos que exista un acuerdo acerca de los límites que circunscriben un problema de recursos, tal vez no haya parámetros suficientes mediante los cuales decidir quiénes son los interesados en un sistema. De hecho, es muy probable que los interesados no formen un sistema a menos que expresamente acepten considerarse como parte de uno (Röling y Jiggins 1998). Para que suceda esto, los interesados deben ponerse de acuerdo sobre el ámbito del problema, es decir, el problema es conceptualizado por los interesados (Trist 1983).

Los interesados son parte de una estrategia de manejo, un concepto arbitrario que existe sólo en la medida que las personas puedan ponerse de acuerdo en cuanto a sus metas, límites, calidad de miembros y utilidad (Röling y Wagemakers 1998). Los instrumentos del análisis de los interesados tienden a ser directos: matrices o listas de criterios o atributos. No obstante, son complejos y cambiantes los retos de establecer definiciones agradables para todos de las cuestiones o situaciones de los problemas, definir los límites e identificar a los interesados pertinentes.

Marco conceptual

El marco conceptual como guía para la indagación

El marco conceptual presentado a continuación (Figura 1) se basa en una serie de propuestas y va acompañado de ejemplos. Sirve como un mapa para guiar la indagación; su propósito es ayudar a los lectores a situar su experiencia y compararla con otras situaciones

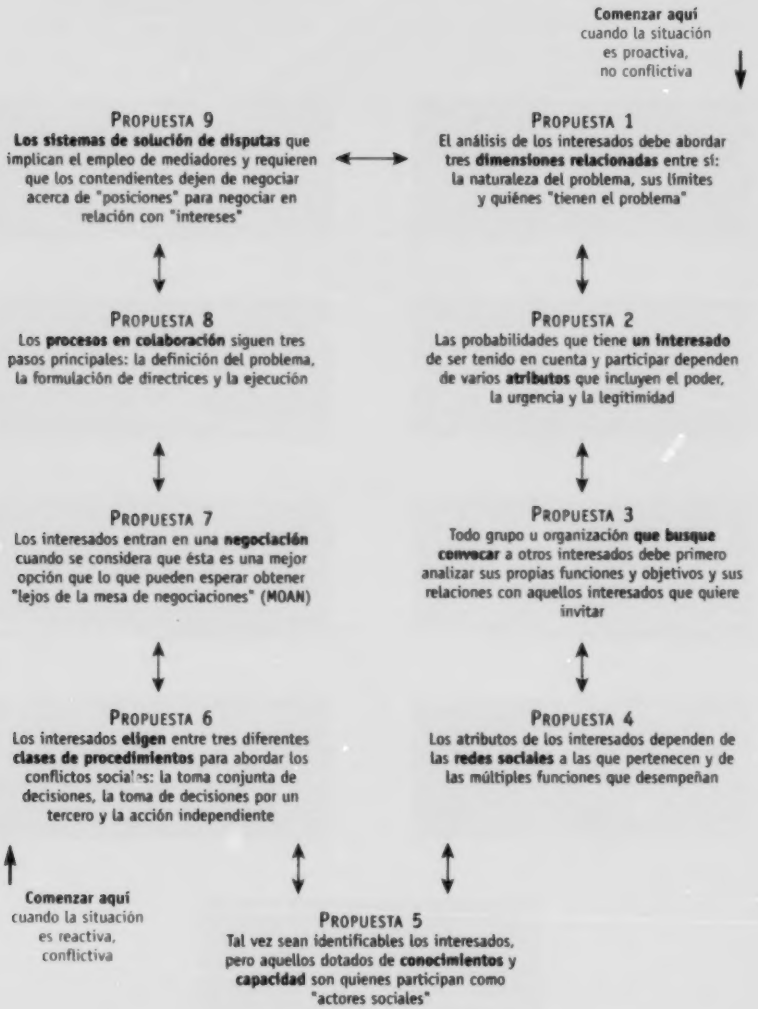

Figura 1. Marco conceptual para el análisis de los interesados y el manejo de los conflictos

donde interactúan múltiples interesados. El marco está constituido por propuestas derivadas de una revisión de la literatura sobre numerosos campos de estudio, que incluyen la gestión organizacional; los sistemas de conocimiento y la teoría de sistemas; la teoría sobre la prominencia de los interesados; la sociología del desarrollo; la negociación y los conflictos sociales; el "capital común" y el manejo de los recursos naturales; el desarrollo sustentable y la agricultura regenerativa; la educación de los adultos y la comunicación; la elaboración interactiva de políticas y el aprendizaje organizacional.

El primer conjunto de propuestas (de la 1 a la 5 inclusive) es particularmente aplicable a las situaciones en las cuales no hay una crisis pero una de las partes trata de comprender la dinámica de un problema de manejo de los recursos naturales o intervenir en él. Las propuestas 6 a 9 se relacionan más específicamente con el comportamiento en la toma de decisiones por grupos que afrontan un conflicto social. Casi todas las propuestas se vinculan entre sí; por consiguiente, se puede leer el marco conceptual de la Figura 1 comenzando en cualquier parte. Se emplean los estudios de casos presentados en este volumen como ejemplos para poner a prueba las propuestas; a su vez, el marco sirve como instrumento para explorar los estudios de casos.

Propuesta 1: El análisis de los interesados debe abordar tres dimensiones relacionadas entre sí: la naturaleza del problema, sus límites y quiénes "tienen el problema"

Esta propuesta es una de las más difíciles de comprender a causa de la aparentemente interminable interacción entre esas tres dimensiones. Los ámbitos en los que se desenvuelve esa interacción son numerosos, dinámicos y complejos, y pueden ser interpretados de muchas maneras. En consecuencia, es necesario un breve examen del contexto global en que surgen las situaciones entre múltiples interesados.

Por una parte, existe una tendencia mundial a la creciente descentralización del poder desde los organismos estatales al gobierno local; esto es evidente en el número cada vez mayor de responsabilidades transferidas a las autoridades locales y el incremento y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, la inversión, la globalización de la economía y la información concentran el poder de tomar decisiones en manos de empresas multinacionales, alrededor de centros financieros de poder y en acuerdos comerciales multilaterales. En la literatura abundan los debates acerca de los efectos negativos y las oportunidades promisorias para diversos sectores, creados por las fuerzas de la globalización y la descentralización (Kooiman 1993; Hirst 1997). No se pretende en este trabajo conciliar las distintas opiniones, pero es necesario hacer referencia a la complejidad y la naturaleza dinámica de esos ámbitos para ubicar esta propuesta en un mundo real y controvertido.

Si bien la tendencia mundial hacia la descentralización es reciente, no lo es la idea de pluralismo que a menudo la acompaña. El *pluralismo* surgió de la teoría política y la filosofía (Kekes 1993; Rescher 1993: Hirst 1997). En términos sencillos, el pluralismo representa un reconocimiento de las situaciones de múltiples interesados. Sin embargo, hay interpretaciones muy diversas de las ramificaciones filosóficas, políticas o sociológicas del pluralismo. Existe un gran debate acerca de que el pluralismo pueda ser una "resbalosa posición intermedia" entre el relativismo y el monismo (absolutismo) (Kekes 1993; Daniels y Walker 1997). En el desarrollo forestal y rural, "el pluralismo se refiere a situaciones donde una serie de grupos autónomos e independientes con valores, percepciones y objetivos fundamentalmente diferentes exigen una función en la toma de decisiones acerca de los resultados del manejo de los recursos naturales" (Anderson et al. 1998).

La "teoría de sistemas" proporciona un método complementario para comprender situaciones complejas porque analiza en forma sistemática la naturaleza de las relaciones entre los interesados y lo que se va a estudiar. "Un sistema está constituido por una serie de elementos y las relaciones entre los elementos" (Flood y Jackson 1991, p. 5). Una derivación de la teoría de sistemas es la "metodología blanda de sistemas", que sigue una secuencia de pasos para estudiar la naturaleza de un problema, sus límites y los actores que son afectados o "reconocen el problema" (Checkland 1981; Naughton 1984; Checkland y Schöles 1990). El método admite que las diferentes dimensiones están relacionadas entre sí porque en la naturaleza de un problema influyen las características de los límites, que a su vez definen a los actores involucrados, quienes a su vez tienen opiniones sobre los atributos de los límites. Cada dimensión modifica a la otra. La teoría de sistemas es útil para la investigación interdisciplinaria (Ackoff 1969).

Cuando los límites de una cuestión están poco definidos, se convierten en fuentes de un conflicto que, a su vez, se propagará a desacuerdos por la definición de los interesados pertinentes. En Matagalpa, Nicaragua, las comunidades situadas aguas abajo piensan que las comunidades que están aguas arriba deben ser obligadas a manejar y proteger con más cuidado los recursos hídricos ya que todas dependen de ellos para abastecerse de agua potable (Vernooy y Ashby, este volumen). Sin embargo, no comparten una idea común de la cuenca como unidad de manejo. En otros lugares de la cuenca la situación jurídica de las tierras entregadas a los agricultores durante la revolución es disputada por sus antiguos propietarios. Ambas partes niegan que la otra sea un interesado legítimo. Estos desacuerdos acerca de los límites de un problema y acerca de quiénes son los afectados por el problema pueden conducir a un crecimiento acelerado del conflicto, que se vuelve cada vez más difícil de manejar (Carpenter y Kennedy 1988). El meollo de esos conflictos son los desacuerdos sobre las tres dimensiones de esta propuesta: ¿quiénes son los interesados?, ¿cuál es el problema? y ¿cuáles son los límites? No hay respuestas sencillas porque están en juego numerosas interacciones.

Esta propuesta sugiere que la "teoría de sistemas" y los métodos blandos de sistemas aportan formas apropiadas de estudiar situaciones complejas. La propuesta también sugiere que las instituciones y las normas que se refieren a estas situaciones deben evolucionar hacia formas más flexibles, elásticas y adaptables de responder a situaciones en las cuales, como primer paso, es preciso ponerse de acuerdo acerca de las definiciones de los interesados, los límites y el problema. En un contexto tan conflictivo como el caso hondureño, la propuesta sirve como una lente a través de la cual se pueden examinar las dimensiones de los problemas.

Propuesta 2: Las probabilidades que tiene un interesado de ser tenido en cuenta y participar dependen de varios atributos que incluyen el poder, la urgencia y la legitimidad

La "teoría de la identificación y la prominencia de los interesados" propuesta por Mitchell et al. (1997) destaca tres atributos de los interesados que merecen atención:

- el poder del interesado de influir en la empresa;
- la legitimidad de la relación del interesado con la empresa; y
- la urgencia de la reclamación del interesado a la empresa.[2]

[2] En este contexto, se define el "poder" como "una relación entre actores sociales en la cual un actor social, A, puede hacer que otro actor social, B, haga algo que B de otra manera no hubiera hecho"; la "legitimidad", como "una percepción o un supuesto generalizado de que las acciones de una entidad son deseables, correctas o apropiadas dentro de un sistema socialmente estructurado de normas, valores, creencias, definiciones"; y la "urgencia", como "el grado en que las reclamaciones de los interesados exigen una atención inmediata" (Mitchell et al., 1997, p. 869).

Sobre la base de estos atributos, la teoría propone una tipología de los interesados "a los que debe prestar atención la administración" (Mitchell et al. 1997). Por consiguiente, es probable que sean tenidos en cuenta y participen los interesados con dos o más atributos; se tiende a ignorar a aquellos que no los tienen. En el contexto de este trabajo, me refiero al problema o a la situación problemática, más que a la "empresa".

Cuando los grupos locales carecen de poder y legitimidad ante los ojos de las autoridades públicas, tal vez no puedan participar y ni siquiera aprovechar las nuevas leyes redactadas expresamente para delegar en ellos la autoridad. Quizás tengan que intervenir otros en su nombre. En Lao, el Decreto sobre el Manejo de los Bosques y los Terrenos Boscosos apoyó el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad (Hirsch et al., este volumen). No obstante, fuera de las limitadas áreas piloto, la aplicación del decreto consistió principalmente en divulgar el documento a nivel del distrito y luego transmitirlo al nivel de las aldeas mediante una breve misiva o mensaje oral. En consecuencia, la aplicación de este decreto dependió básicamente de la capacidad y competencia del personal del distrito, no de la capacidad de reclamación de los beneficiarios. Si éstos hubieran tenido algún poder o legitimidad, en combinación con cierta urgencia, no hubieran estado tan a merced de las buenas intenciones del personal del distrito.

El poder sigue siendo un atributo clave y esto constituye un vínculo directo con la primera propuesta: en las situaciones en que el poder está concentrado en manos de una elite, el proceso de identificación de los interesados y definición de los límites y el problema será distorsionado y manipulado. El poder es un tema recurrente que acompaña muchas de las propuestas presentadas en este trabajo y merece atención adicional.

"El poder es la capacidad de lograr resultados ... El poder no es, como tal, un obstáculo para la libertad o la emancipación sino el instrumento mismo para ellas ... La existencia del poder presupone estructuras de dominación mediante las cuales ... opera el poder" (Giddens 1984, p. 257). Cuando examinamos el poder, vemos lucha, negociación y concesión; comprender el poder también implica facultades personales para percibir las "ventajas" que pueden ser aprovechadas, y las redes sociales son el contexto dentro del cual evolucionan estos procesos (Villarreal 1992). En otras palabras, la dinámica del poder es fluida y compleja.

Otra interpretación más amplia del poder señala cuatro "modalidades": (1) el poder como atributo de una persona, un talento; (2) la capacidad de un yo de imponer su voluntad a otro en la acción social o las relaciones interpersonales (como fue usado por Mitchell et al. 1997, también llamada "influencia" (ODA 1995); (3) el poder "táctico" u "organizacional" que controla el entorno para la interacción; y (4) el "poder estructural", que se basa en la idea de Michel Foucault (1984, p. 428) del poder como "capacidad para estructurar el posible campo de acción de otros". Esta cuarta idea se refiere al poder gobernante: "El poder estructural configura el campo social de acción para hacer posible ciertos tipos de comportamiento, mientras que hace a otros menos posibles o imposibles" (Wolf 1990, p. 587).

El manejo forestal conjunto (MFC) fue introducido en la India por una ordenanza gubernamental en un intento de establecer una asociación entre el departamento forestal y las comunidades locales (Kant y Cooke, este volumen). En el MFC, las comunidades comparten tanto las responsabilidades como los procedimientos. Cuando se formaron los Comités Forestales de las Aldeas (CFA) y los Comités de Protección Forestal de las Aldeas (CPFA), los funcionarios del departamento forestal no informaron a las comunidades que también tendrían una participación en la producción maderera final. En cambio, se hizo hincapié en la futura escasez de productos forestales. El poder retenido por los funciona-

rios del departamento forestal era táctico ya que controlaban el grueso de la información que llegaba a las comunidades, lo que indica su resistencia a renunciar al control sobre las interacciones con los aldeanos. Por ejemplo, no se redactó un memorándum de entendimiento para especificar los detalles del acuerdo entre el departamento forestal y los CPF y CPFA, en gran medida porque el personal forestal quería conservar su exención de tener que rendir cuentas. Si bien la ordenanza sobre el MFC puede haber buscado un uso más democrático de los bosques de propiedad común, el plan no avanzó porque el departamento forestal tenía pocos incentivos para poner en práctica el nuevo régimen.

Propuesta 3: Todo grupo u organización que busque convocar a otros interesados debe primero analizar sus propias funciones y objetivos y sus relaciones con aquellos interesados que quiere invitar

Según Freeman (1984, p. 64), el reto de la identificación de los interesados se complica más por lo que él llama "el problema de la congruencia". "No es suficiente analizar a los interesados en términos de la percepción de la organización de su poder e intereses. Cuando esas percepciones no concuerdan con las percepciones de los interesados, todo el brillante pensamiento estratégico del mundo no servirá de nada". El problema de la congruencia se relaciona con los supuestos que formula una organización acerca de sus interesados, acerca de cómo interactúa con ellos y sobre qué base está dispuesta a negociar con ellos.

Los atributos de los interesados como el poder y la legitimidad contribuyen a definir las probabilidades de que un interesado se convierta en "convocante" o facilitador. Con respecto al elemento temporal o *urgencia*, algunos autores señalan que evitar la urgencia por parte del facilitador es un componente clave del manejo adecuado de los conflictos (Thomas et al. 1996). Una organización tal vez pueda convocar temporalmente a otros; sin embargo, de allí en adelante los interesados decidirán acerca de la función y los atributos deseados del convocante, y acerca de las funciones específicas de otras partes neutrales, como los facilitadores, que pueden convertirse en proveedores de información experta.

Esta propuesta merece la atención de los organismos y proyectos que suponen que tienen el poder y la legitimidad de convocar e intervenir en un entorno rural. Gran parte de la literatura sobre el análisis de los interesados no cuestiona este supuesto y parece dirigirse predominantemente a aquellos grupos u organismos que buscan convocar y suponen que controlarán un proyecto (Warner y Jones 1998). El resultado a menudo es la imposición de la urgencia, como consecuencia de plazos administrativos impuestos por un lejano director. Se argumenta aquí que una organización convocadora puede adquirir legitimidad reconociendo abiertamente sus propias limitaciones como convocante.

La capacidad de convocar a una amplia gama de interesados requiere un convocante con amplio reconocimiento y neutralidad. El Consorcio para el Desarrollo de las Tierras Altas en Nusa Tenggara, Indonesia, es una red interinstitucional que incluye a representantes de organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de investigación y comunidades locales (Fisher et al., este volumen). Con el tiempo, ha adquirido poder y legitimidad gracias a sus miembros y ha respondido al marco temporal o el grado de urgencia que éstos han acordado. El estudio de casos en Indonesia revela que los organismos gubernamentales han comprendido que necesitan a una tercera parte como convocante, con reputación como organización legítima y neutral de múltiples

actores, aun cuando los organismos gubernamentales puedan haber tenido el poder y la urgencia para convocar por sí mismos.

Propuesta 4: Los atributos de los interesados dependen de las redes sociales a las que pertenecen y de las múltiples funciones que desempeñan

Es necesario comprender cómo se relacionan entre sí los interesados, cuáles posiciones múltiples ocupan y a qué redes u otros grupos pertenecen. La teoría de las redes sociales busca comprender el comportamiento de los actores analizando los tipos de relaciones que experimentan y las estructuras de esas relaciones (Rowley 1997).

El análisis de las redes sociales es empleado por investigadores de muchos campos de estudio en diversas formas:

- la revisión de las redes en los sistemas de investigación agrícola (Shrum y Beggs 1995; Shrum 1997);
- las redes de interesados como fuentes de innovación en la agricultura (Engel 1997) y en el mundo empresarial (Wheatley 1992; Wicks et al. 1994);
- las redes sociales en relación con la idea del "capital social" (Ostrom 1995; Coleman 1966);
- la influencia de las redes sociales en las relaciones de los interesados con respecto a los recursos naturales, en especial los bosques (Colfer 1985; Grimble et al. 1994, 1995; Grimble y Chan 1995; Hobley 1996; Grimble y Wellard 1996);
- la renovación de las políticas que surge de las redes sociales (Röling 1997); y
- el estudio de la propagación de enfermedades infecciosas en los estudios epidemiológicos (Morris 1994).

Los avances recientes en la investigación sobre la negociación atribuyen gran importancia al contexto social en la determinación de la preferencia por distintos procedimientos para negociar los conflictos sociales (Pruitt y Carnevale 1993). El contexto social también influye en las coaliciones a las que se unen los interesados, donde se definen las coaliciones como "subgrupos cuyo propósito es influir en la decisión de un grupo más grande" (Polzer et al. 1995, p. 135), así como en los diferentes comportamientos de los mediadores (Pruitt y Carnevale 1993).

Una red social es "un conjunto de actores y el conjunto de vínculos que representan cierta relación —o falta de relación— entre los actores" (Brass et al. 1998). Los autores especializados en la gestión señalan la necesidad de analizar "el complejo conjunto de múltiples relaciones interdependientes que existen en los entornos de los interesados" (Rowley 1997, p. 890). Para hacerlo, proponen dos dimensiones: la "densidad", como una medida de la interconexión, y la "centralidad", que se refiere a la posición relativa de un actor en una red. Tiene trascendencia aquí la idea de comprender a los interesados en el contexto de la red de relaciones en la cual están inscritos (Granovetter 1985). Entre los aspectos que influyen en las actitudes de negociación, tiene importancia fundamental la interdependencia, ya que las actitudes y comportamientos de los actores son moldeados por el hecho de que necesitarán coexistir después del período de negociación (Susskind y Cruikshank 1987).

La propuesta 4 sugiere que es probable que los interesados formen alianzas, o aprovechen las oportunidades de formarlas, como instrumentos de negociación y como

una manera de establecer nuevos acuerdos institucionales. El hecho de tener opciones y diversas agendas puede contribuir a dar poder a un grupo. Al mismo tiempo, pasar de una modalidad antagónica a otra colaborativa puede ser el resultado de las percepciones de los interesados de oportunidades futuras e interdependencias que merecen atención. Estas decisiones son tomadas, modificadas y revisadas constantemente por los interesados a medida que perciben las probabilidades de avanzar hacia sus objetivos mediante diferentes alianzas.

La investigación de Ostrom (1998) indica que grupos locales de usuarios de los recursos, a veces solos y a veces con asistencia institucional externa, han logrado crear una amplia diversidad de acuerdos institucionales para abordar los recursos comunes cuando las autoridades centrales no se los ha impedido (Ostrom 1998). Esta investigadora observa que para que se produzca este proceso los usuarios deben estar en comunicación directa. Cuando los individuos están aislados y no pueden comunicarse cara a cara, tal vez usen en forma excesiva los recursos comunes. Esta propuesta complementa la propuesta 2 ya que se concentra en el comportamiento de toma de decisiones de los interesados, basándose en su análisis de oportunidades y costos en un contexto social. Para el convocante, esto significa que no se puede explicar totalmente el comportamiento de los interesados sobre la base de sus atributos.

Las redes sociales que rodean a un recurso natural pueden, gracias al tiempo y la interacción, crear confianza entre partes que aparentemente tienen posiciones opuestas. En la cuenca de la laguna Merín en Uruguay (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen), los acuerdos sobre prácticas innovadoras de manejo de los recursos naturales se alcanzaron a nivel local entre interesados con intereses muy divergentes (productores comerciales de arroz, autoridades locales y ambientalistas). En contraste, los distantes organismos del gobierno central y el personal técnico de los institutos que no formaban parte de las redes sociales eran los menos dispuestos a modificar sus posiciones.

Propuesta 5: Tal vez sean identificables los interesados, pero aquellos dotados de conocimientos y capacidad son quienes participan como "actores sociales"

Los "actores sociales" son las personas con capacidad para tomar decisiones y actuar en conformidad; de este modo, el concepto de actor social puede ser distinto del de interesado (Long 1992). La idea de la "agencia humana" es fundamental para el concepto de actor social: "En términos generales, la idea de agencia atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social e idear formas de salir adelante en la vida... los actores sociales están 'bien informados' y son 'capaces'". (Long 1992, pp. 22-23). Ostrom (1995, p. 126) se refiere al "capital humano" en términos similares: "El capital humano es el conocimiento y las habilidades que los individuos aportan a la solución de un problema". Los actores sociales buscan resolver problemas, aprenden cómo intervenir en los hechos sociales y vigilan continuamente sus propias acciones (Giddens 1984). Desde la perspectiva de Long, el entorno no puede ser descrito como un actor social, mientras que sí se lo menciona como interesado en la literatura empresarial (Mitchell et al. 1997). Como observaron Chevalier y Buckles (este volumen), en algunas culturas los antepasados o los espíritus del bosque pueden ser considerados interesados.

Este examen sugiere que los actores marginados que pueden ser fácilmente identificados como interesados necesitan apoyo mediante el suministro de información y capacitación que les permitan negociar y defender posiciones. No es probable que los interesados que no tienen la capacidad de tomar decisiones y actuar en conformidad se conviertan en parte de un proceso de toma de decisiones en colaboración. Ayudar a un

grupo a convertirse en actor social es una estrategia para "nivelar un campo de juego", ya que da legitimidad a un grupo sin poder; sin embargo, a menos que un grupo de ese tipo reciba algún tipo de respaldo político, no está garantizada su participación en una negociación.

Esta afirmación apoya la propuesta 2 concerniente a la prominencia de los interesados. Se puede argumentar que es probable que los interesados se conviertan en actores sociales mediante el proceso de participar en acciones independientes, ya sean de cabildeo político o de desobediencia civil. Al adquirir influencia política, los grupos de la comunidad pueden nivelar el campo de juego y forzar a los interesados más poderosos a negociar. Si los grupos de la comunidad también adquieren las habilidades para preparar propuestas y defenderlas en reuniones de múltiples interesados, entonces estarán en la posición de participar en la mesa como interesados habilitados.

La propuesta 5 también se relaciona estrechamente con la propuesta 6 acerca de los distintos procedimientos con que cuentan los interesados que afrontan un conflicto social. En el caso de Honduras (Chenier et al., este volumen), se señala que "el conflicto en Copán, que se había cocinado durante muchos años, hizo crisis como resultado de la ratificación del Acuerdo 169 por el gobierno. Si el conflicto no hubiera hecho crisis, los habitantes del lugar probablemente nunca hubieran desarrollado las habilidades para manejarlo". El estudio del caso nos revela cuán delicado puede ser este proceso: "El material externo y el apoyo moral pueden ser de gran valor para ayudar a asegurar un 'campo nivelado de juego' para los distintos actores involucrados, pero deben ser planeados y concretados con cuidado con el fin de evitar poner en riesgo la credibilidad de los actores locales al provocar acusaciones de manipulación política externa". Otro ejemplo es el de las Filipinas (Talaue-McManus et al., este volumen). En el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Litoral para Bolinao, se movilizó, orientó y facultó a los usuarios directos de los recursos (pescadores de autoconsumo, vendedores de pescado) mediante los conocimientos y habilidades necesarios para participar en un proceso colectivo.

Situaciones como éstas ilustran el cambio del análisis de los interesados en una situación activa y sin conflictos, al análisis de los interesados como parte de una serie de procedimientos para abordar los conflictos sociales. Las propuestas restantes describen situaciones frecuentes donde el conflicto es un determinado punto de partida. Daniels y Walker (1996) señalan que el conflicto en el manejo de los recursos naturales no sólo es inevitable sino también conveniente en la medida en que pueda conducir a acuerdos innovadores negociados entre los interesados.

Propuesta 6: Los interesados eligen entre tres diferentes clases de procedimientos para abordar los conflictos sociales: la toma conjunta de decisiones, la toma de decisiones por un tercero y la acción independiente

En el manejo de los recursos naturales a menudo es inevitable el conflicto (Daniels y Walker 1997; Hildyard et al. 1997, 1998). La creciente demanda de recursos naturales finitos o renovables para satisfacer las necesidades de distintos interesados es una fuente frecuente de conflictos. A medida que se vuelven escasos los recursos, no se pueden satisfacer totalmente los intereses que compiten entre sí. Frente a esa situación, los interesados eligen la mejor forma de actuar para perseguir sus propios intereses. La negociación entre los interesados inevitablemente implica conflictos de intereses y compensaciones recíprocas (Grimble et al. 1995; Grimble y Wellard 1996).

Los procedimientos para abordar los conflictos sociales pueden ser agrupados en tres clases en un continuo (Pruitt y Carnevale 1993). Numerosos factores influyen en el motivo por el cual los interesados (o "contendientes" en la terminología de la negociación) optan por una antes que por otra, según la naturaleza del conflicto, la etapa de la negociación y los atributos de los interesados:

- toma conjunta de decisiones
  - negociación
  - mediación
- toma de decisiones por un tercero
  - adjudicación
  - arbitraje
  - toma autocrática de decisiones
- acción independiente
  - retirada
  - lucha
  - coordinación tácita

El siguiente ejemplo hipotético se usa para describir estos procedimientos empleando a actores del estudio de un caso en las islas Galápagos efectuado por Oviedo (este volumen).

Un operador de turismo y pescadores locales están en conflicto: el primero quiere traer turistas para que vean la vida acuática en una reserva natural costera; los otros se ganan la vida pescando en esas mismas aguas. La negociación implicaría discutir estas cuestiones y la mediación implicaría la ayuda de un tercero. La adjudicación significaría ir a los tribunales mientras que el arbitraje implicaría una audiencia y una decisión por parte de un funcionario de menor rango que un juez. Se produce la toma autocrática de decisiones cuando el tercero reúne la información directamente en lugar de solicitar testimonios en una audiencia. Si uno de los contendientes cede —si el operador de turismo cerrara su negocio o los pescadores dejaran de pescar— significaría que se rinde o se retira. Se produce la lucha cuando uno o ambos contendientes recurren a acciones hostiles, como dañar las embarcaciones turísticas o cortar las redes de pesca. Por último, la coordinación tácita implicaría que ambas partes tratan de llegar a un intercambio de concesiones sin hablar, por ejemplo, si el primero redujera el número de visitas al sitio y los otros dejaran de pescar una determinada especie.

En esta clasificación, la lucha es el único procedimiento en el cual no colaboran los contendientes. En cualquier punto del proceso, los contendientes difieren en su preferencia por estos diversos procedimientos, pero, con la excepción de la retirada, casi siempre terminan usando el mismo procedimiento.

La elección de cualquiera de las clases de procedimientos (por ejemplo, la toma conjunta de decisiones) se hará cuando las otras clases (la toma de decisiones por un tercero y la acción independiente) no parezcan eficaces en relación con su costo o estratégicas para alcanzar un objetivo. Además, un tipo de procedimiento puede dar al interesado nuevo reconocimiento o una ventaja jurídica adicional, y forzar a los otros interesados a considerar las negociaciones.

Una situación problemática evoluciona de la lucha y la confrontación a una etapa de negociaciones en la cual se superan las diferencias y el problema en cuestión está abierto a modificaciones. En el Parque Nacional de Cahuita, Costa Rica, se formó un Comité de

Lucha en 1995 en oposición a la decisión unilateral del Estado de triplicar las tarifas del parque para los extranjeros, ya que se preveía que esta medida reduciría en forma considerable el turismo (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen). El comité representaba a varios interesados: la industria turística de Cahuita, miembros de la comunidad cuyas tierras habían sido expropiadas sin compensación y la comunidad en general. Estos grupos formaron una coalición para protestar (acción independiente) y enfrentar al ministerio. Posteriormente, el gobierno asignó un mediador, lo cual indica su reconocimiento del poder y legitimidad del comité.

En contraste, después de firmar el acuerdo de 1997, la dinámica del nuevo Comité de Manejo fue radicalmente distinta. El Comité incluye a representantes de diferentes facciones y busca negociar cuestiones complejas relacionadas con derechos inciertos de propiedad y la falta de un plan de manejo para un parque nacional y un área costera. En otras palabras, la situación evolucionó de la acción independiente a la toma conjunta de decisiones.

En la decisión de los interesados de negociar influyen muchos factores, no sólo los propios intereses. Pruitt y Carnevale (1993) señalan que, más allá del interés propio, la preferencia por distintos procedimientos de manejo de los conflictos depende de:

- otros intereses además de los propios;
- normas;
- relaciones, procesos grupales y redes;
- coaliciones;
- el poder para negociar;
- la mediación y
- la dinámica interna de la organización.

La mayoría de los contendientes muestran cierto grado de preocupación por el bienestar de la otra parte, especialmente cuando continuarán interactuando en el futuro. Las relaciones pasadas y futuras configuran las posiciones, en particular cuando los interesados saben que tendrán que continuar interactuando con regularidad con los grupos opositores. Además, dentro de las organizaciones se forman coaliciones para influir en las posiciones; las coaliciones son frecuentes en las negociaciones entre múltiples interesados cuando grupos de ellos pueden unirse para respaldar una posición.

Esta propuesta se vincula estrechamente con la propuesta 5 sobre los actores sociales y con la temática de la función del poder. El mayor aporte en esta propuesta es la idea de que existen distintos procedimientos para abordar los conflictos sociales y que los interesados escogerán entre ellos continuamente.

Propuesta 7: Los interesados entran en una negociación cuando se considera que ésta es una mejor opción que lo que pueden esperar obtener "lejos de la mesa de negociaciones" (MOAN)

La sigla MOAN corresponde a la "mejor opción que un acuerdo negociado". Ningún grupo decidirá ser parte de una negociación si lo que puede obtener "fuera de la mesa de negociaciones" es mejor que lo que probablemente obtendrá negociando (Susskind y Cruikshank 1987, p. 81).

Los tres principales procedimientos para abordar situaciones problemáticas son la acción individual (que también incluye la acción unilateral y la ausencia de acción), ir a los tribunales (que incluye una serie de otros métodos menos costosos de arbitraje, todos los cuales requieren que el contendiente renuncie a su control sobre la decisión) o la negociación. Todos los interesados escogerán entre los procedimientos sobre la base de las probabilidades percibidas de avanzar hacia sus objetivos y minimizar los costos. Muchas cuestiones influyen en las elecciones (véase la propuesta 6), pero todos los interesados tendrán en cuenta las siguientes preguntas (a menudo en forma implícita) al decidir entrar en un proceso de toma conjunta de decisiones o de negociación (Susskind y Cruikshank 1987):

- Se puede identificar a los interesados claves y, si es así, se los puede persuadir a sentarse a la mesa de negociaciones?
- ¿Están suficientemente equilibradas las relaciones de poder?
- ¿Se puede encontrar un vocero legítimo de cada grupo?
- ¿Hay plazos realistas?
- ¿Pueden las negociaciones apartarse de las posiciones y valores hacia intereses específicos?

Estas preguntas son estratégicamente importantes para un convocante al decidir si existen las condiciones adecuadas para que se realice un proceso en colaboración. (En el Anexo 3 se presenta una lista de las condiciones que constituyen bloqueos para la negociación.) Susskind y Cruikshank (1987) sugieren además que cada tipo principal de interesados debe hacer varias preguntas adicionales antes de negociar. Los grupos principales de interesados a que se refieren son los funcionarios públicos, los grupos de ciudadanos y el sector privado.[3] El funcionario público debe preguntarse:

- ¿Puedo participar en un proceso para crear consenso sin violar los términos que impone mi cargo?

Esto tal vez no siempre sea directo, dadas las normas y disposiciones de los funcionarios públicos y tal vez se requiera identificar a un convocante externo y, más tarde, a un mediador.

El grupo de ciudadanos debe preguntarse:

- ¿Tenemos los recursos para participar de manera efectiva?
- ¿Podemos presentar un frente unido?
- ¿Ayudará a nuestra organización el hecho de participar?

El representante del sector privado debe preguntarse:

- ¿Tengo el mandato para proceder?
- ¿Hay alguien con destacada experiencia en las negociaciones para que represente a la organización?
- ¿Queremos continuar nuestras actividades en la misma comunidad?

[3] La clasificación de Susskind y Cruikshank (1987) de las organizaciones en "lucrativas" y "no lucrativas" puede crear cierta confusión. En su análisis, las organizaciones son agrupadas juntas cuando se comportan de tal modo que "maximicen el rendimiento de su inversión" (p. 187). Por consiguiente, cuando una ONG se comporta de manera diferente es mejor describirla como un grupo de ciudadanos.

La lista anterior de preguntas indica que las partes colaboran sólo cuando piensan que tienen algo que ganar con ello (Gray 1989) o cuando no tienen otra opción mejor que la negociación (Lee 1993).

Para evitar un decreto nacional que definía a las islas Galápagos, Ecuador, como parque nacional, la población local se concentró en lograr la categoría de provincia para su archipiélago con el fin de obtener una mayor autonomía jurídica (Oviedo, este volumen). Paralelamente, hubo "acción independiente" y manifestaciones de protesta locales hasta que los actores más poderosos (el gobierno nacional, los operadores turísticos del continente) se dieron cuenta de que no habría solución sin una participación genuina de los grupos locales. En otras palabras, inicialmente fue un proceso de establecer en forma unilateral el equilibrio de poder, que posteriormente llevó a las autoridades nacionales a buscar un acuerdo negociado con los interesados locales.

Si bien las negociaciones entre múltiples partes son frecuentes en las situaciones de manejo de los recursos naturales (Gray 1989), esta propuesta subraya el hecho de que se busca la negociación cuando los interesados no pueden alcanzar una alternativa mejor por separado. Esto sugiere que la negociación tiene costos asociados y representa un compromiso de recursos y tiempo que a menudo se acepta sólo cuando parecen menos promisorios otros procedimientos para manejar conflictos sociales. Un ejemplo eficaz de África ilustra esta propuesta (Suliman, este volumen).

El conflicto armado entre el pueblo nuba (agricultores) y los grupos de baggaras árabes (pastores nómades) en el sur de Kordofán, Sudán, surgió cuando el gobierno de Jartum puso las mejores tierras en manos de los propietarios absentistas sudaneses (jellabas), quienes introdujeron el cultivo mecanizado del algodón. Los baggaras y los nubas habían mantenido relaciones pacíficas durante siglos. No obstante, los baggaras comenzaron a luchar contra los nubas después de que el gobierno los persuadió de unirse a su cruzada contra los nubas, les dio armas y les prometió tierras nubas después de una pronta victoria. No sólo no ha sucedido esto sino que el resultado para ambos grupos han sido la miseria y grandes pérdidas de vidas humanas y de animales.

Tres acuerdos de paz entre los nubas y los baggaras (1993, 1995 y 1996) han sido saboteados por el gobierno recurriendo a medios violentos. En otras palabras, la única parte que gana con la guerra ha estado obstaculizando activamente toda forma de negociación entre los dos grupos que tienen más que ganar con la colaboración. Este trágico ejemplo describe un desastre nacional que es comparable, en menor escala, con el abuso y la distribución desigual del poder y la tierra en muchas situaciones rurales de otros países en desarrollo.

Propuesta 8: Los procesos en colaboración siguen tres pasos principales: la definición del problema, la formulación de directrices y la ejecución

Si bien es inevitable el conflicto en el manejo de los recursos naturales, algunos investigadores argumentan que puede ser una fuente de innovación de la cual a menudo surge el progreso (Daniels y Walker 1996). Cuando las partes escogen negociar, hay una serie de etapas comunes a la negociación en colaboración (Gray 1989) y los procesos de creación de consensos (Anexo 4). En primer lugar, la definición del problema es la etapa en la cual las partes se conocen unas a otras y se ponen de acuerdo acerca de una definición del problema. En la formulación de directrices, las partes se ponen de acuerdo acerca de las normas de la negociación, definen agendas, buscan información, asignan tareas y buscan un

acuerdo. La ejecución del acuerdo se centra en la vigilancia y el acatamiento. Esta última etapa incluye un acuerdo sobre un mecanismo para la renegociación.

El análisis de los interesados es un conjunto de instrumentos usados con más frecuencia durante la primera etapa:

- en la identificación de los interesados;
- en el análisis de su legitimidad;
- al tratar de comprender cómo se relacionan los interesados y cuáles son las probabilidades de formar coaliciones; y
- al estimar qué compensaciones recíprocas pueden estar dispuestos a considerar los interesados durante la negociación y qué niveles diferentes de participación se pueden esperar, etc.

Los grupos de interesados en Copán, Honduras, identificados y descritos por Chenier et al. (este volumen) son los indígenas chortís, los propietarios de las plantaciones, los funcionarios gubernamentales nacionales y locales, las ONG y la industria turística. La identificación de los problemas según los perciben los diversos interesados fue un importante paso inicial dado por los autores que reveló no sólo las tensiones entre los grupos sino también indicó un problema con prioridad que los chortís consideraban que podían abordar. Los chortís habían recibido tierras del gobierno como parte de un proceso de reforma agraria, pero no tenían una idea clara de cómo distribuir la tierra entre ellos y hacerla productiva. Al abordar este problema, consolidaron su posición dentro de la comunidad como miembros responsables y se ganaron el apoyo del gobierno municipal y los operadores turísticos ansiosos de restablecer la paz. Esta estrategia ha proporcionado a los chortís una alianza más sólida con la cual continuar sus reclamaciones de tierras.

Las principales etapas del proceso en colaboración definido por Gray (1989) se reflejan en experiencias similares en el manejo de los recursos naturales, con algunas modificaciones en cuanto a los pasos dentro de cada proceso (Cuadro 1).

La propuesta ha sido comprobada en un número creciente de métodos de operación usados en el manejo de los recursos naturales, muchos de los cuales han surgido de la teoría de sistemas y la gestión empresarial (Daniels y Walker 1997). Quienes practican el manejo de los recursos naturales y los investigadores que buscan facilitar las negociaciones entre los interesados usando estos métodos se pueden beneficiar con la apreciación de cómo esta propuesta se vincula con las anteriores en el marco conceptual. Esto les ayudará

Cuadro 1. Similitudes entre las etapas principales de tres métodos de colaboración.

Manejo en colaboración de áreas protegidas[a]	RAAKS[b]	Aprendizaje en colaboración para el manejo de áreas de recreación[c]
Preparación para la asociación	Definición del problema e identificación de sistemas	Informar a los grupos de interesados e involucrarlos en el diseño del proceso
Elaboración del acuerdo	Análisis de las restricciones y oportunidades	Proporcionar una base común de conocimientos acerca de cuestiones importantes, identificar los problemas relacionados con el manejo del área de recursos, fomentar la sugerencia de mejoras
Aplicar y revisar el acuerdo	Formular políticas y planificar intervenciones	Organizar las mejoras sobre la base de distintas visiones estratégicas del área de recursos, discutir los grupos de mejoras

[a] Borrini-Feyerabend 1996, p. 29.
[b] Evaluación rápida de sistemas de conocimientos agrícolas, RAAKS (Engel 1997, p. 166).
[c] Daniels y Walker 1996, p. 86.

a reconocer situaciones donde los diferenciales de poder son tan grandes que no es probable que los procesos en colaboración den resultados, o donde el efecto de los métodos de operación será limitado o, en el peor de los casos, manipulado por los poderes existentes.

Propuesta 9: Sistemas de solución de disputas que implican el empleo de mediadores y requieren que los contendientes dejen de negociar acerca de "posiciones" para negociar en relación con "intereses"

Paralelamente al proceso en colaboración, existe la idea de diseñar sistemas de solución de disputas. Pruitt y Carnevale (1993) proponen el diseño de sistemas de solución de disputas como una aplicación de la investigación sobre la negociación con una visión hacia el futuro.

Dos ideas fundamentales en esta perspectiva son también la voz y la justicia de procedimiento (Pruitt y Carnevale 1993); la primera se refiere a la necesidad del contendiente de una oportunidad para exponer el caso; la segunda se refiere a la importancia del acuerdo entre los contendientes acerca de la imparcialidad del procedimiento y cierto grado de control del proceso. Si la voz —o participación— de todas las partes interesadas no es posible o no es permitida, entonces el proceso de colaboración de los interesados será defectuoso o, peor aun, usado para encubrir la consolidación de las estructuras de poder existentes (Hildyard et al. 1997, 1998). Esta propuesta se vincula directamente con la propuesta 6, que describe los diversos procedimientos entre los cuales escogen los interesados cuando intervienen en un conflicto social. Nos viene a la mente el caso típico de las disputas por recursos naturales en el cual un grupo tiene un dominio unilateral, ya sea una corporación o un gobierno. En esas circunstancias, tal vez sea más realista preparar el terreno para la solución de la disputa. El diseño de sistemas de solución de disputas se basa en una serie de principios similares a los mencionados en los ejemplos de la literatura sobre el manejo en colaboración mencionados antes (Anexo 5).

Lo importante en esta propuesta es el paso de la negociación acerca de posiciones (derechos) a la negociación en relación con intereses concretos. Otra forma práctica de examinar esta cuestión es la siguiente: es menos costoso y más provechoso concentrarse en los intereses y no en los derechos, lo cual a su vez es menos costoso y más provechoso que concentrarse en el poder (Ury et al. 1989). Ya sea que el proceso se origine en conflictos o compensaciones recíprocas (Grimble y Wellard 1996), el punto principal es el cambio hacia una adaptación negociada de los intereses y el aprendizaje social de nuevas perspectivas compartidas (Röling y Jiggins 1998).

El estudio de un caso en Uruguay (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen) concluye que es necesario que la investigación para la acción integrada aborde cuestiones fundamentales en la disputa, una investigación que pueda generar opciones para que sean consideradas por los distintos interesados y que siga siendo neutral y digna de confianza para todos los interesados involucrados, incluidos los grupos más marginados. Un reto clave en el caso de Uruguay es el desarrollo de un sistema de solución de disputas que pueda ser mantenido de reserva en caso de que el proceso de investigación para la acción pierda legitimidad ante los ojos de los interesados menos flexibles.

El marco conceptual en perspectiva

El marco conceptual se puede sintetizar de la siguiente manera: el análisis de los interesados se usa básicamente para analizar una situación compleja y planificar en conformidad y

como parte del manejo de conflictos y los procedimientos de negociación. Un enfoque de sistemas es un punto de partida natural (propuesta 1) para situaciones que no requieren una respuesta inmediata a una crisis. En esas situaciones es necesario:

- abarcar las interrelaciones dinámicas entre una definición del problema, sus límites y los interesados afectados;
- estimar el potencial de una organización para convocar a otros;
- describir los atributos de los interesados y el contexto social en que están incorporados;
- buscar y proporcionar apoyo para aquellos actores que de otra manera no podrían participar en un proceso de múltiples interesados.

Cuando ya existe una situación conflictiva, un punto de partida estratégico es el conocimiento de las preferencias de los interesados por distintos procedimientos para abordar los conflictos sociales (propuesta 6). En la Figura 1, las propuestas que están a la derecha (1-5) se refieren a los atributos de los interesados y el convocante, al contexto que configura sus atributos y a algunos mecanismos para involucrar a los interesados que no gozan de derechos (propuesta 5). En el lado izquierdo de la Figura 1 están las propuestas que se refieren a las elecciones de procedimientos, el comportamiento, la colaboración y el manejo o solución de las disputas. Como demuestran varios de los estudios de casos presentados en este volumen, las propuestas se relacionan entre sí.[4]

Los ejemplos de Costa Rica (Weitzner y Borrás, este volumen) y Ecuador (Oviedo, este volumen) describen una situación en la cual un grupo de interesados de la comunidad local fue afectado por una situación de "decidir-anunciar-defender" (DAD), en la cual un organismo gubernamental nacional cambió en forma unilateral las normas de acceso a un recurso de propiedad común. Los grupos de interesados que se ganaban la vida directamente con ese recurso no fueron invitados a un proceso de negociación, lo cual es sintomático del gran desequilibrio de poder (demostrado por la misma situación DAD). El grupo de interesados escogió la acción unilateral (la lucha), adquirió poder al actuar en coalición con otros y obtuvo cierta prominencia mediante actos de desobediencia civil. Esta acción unilateral hizo a los grupos de interesados suficientemente prominentes ante los ojos de interesados más poderosos, quienes vieron que se volvía menos eficiente en relación con el costo su oportunidad de acción unilateral. Fue en esta etapa que invitaron a los grupos de la comunidad a negociar; en otras palabras, comprendieron que no tenían una MOAN. Por consiguiente, las elecciones de procedimientos cambiaron cuando se intensificó la crisis y los interesados buscaron nivelar las grandes diferencias de poder.

Conclusión

El examen anterior "pone a prueba" la aplicabilidad del marco conceptual a los estudios de casos incluidos en este volumen. No obstante, hay que considerar varias preguntas.

[4] En la "metodología blanda de sistemas", la Figura 1 podría ser descrita como una "imagen rica" porque busca ilustrar propuestas interrelacionadas que se reúnen para formar un marco conceptual (Checkland 1981; Checkland y Schöles 1990).

Pregunta 1: Si los interesados hubieran hecho un análisis de los interesados más estructurado, ¿hubiera tenido más éxito el manejo de los conflictos?

Si bien todos los estudios de casos presentados en este volumen incluyen algún análisis de los interesados, hay pocas descripciones de un empleo explícito de los instrumentos del análisis de los interesados durante el proceso de negociación entre éstos. Sólo podemos especular que un empleo sistemático de los instrumentos del análisis de los interesados hubiera mejorado el proceso de negociación al hacer más transparentes las relaciones, lo cual hubiera proporcionado instrumentos a todas las partes para negociar en relación con cuestiones más específicas. Aquí es necesario hacer una advertencia: la terminología y los fundamentos teóricos presentados en este marco son predominantemente occidentales. De hecho, la terminología misma es difícil de traducir a otros idiomas. Por consiguiente, la falta de referencia a los interesados y al análisis de éstos no es necesariamente una medida adecuada del grado en que los actores sociales adoptaron estas propuestas o algunos de los instrumentos del análisis asociados con ellas. Además, es evidente que todos los estudios de casos presentados en este volumen surgieron de situaciones de conflicto existentes. En consecuencia, se puede argumentar que un conocimiento sistemático de las situaciones y las opciones en el manejo de los conflictos hubiera sido más útil (comenzando con la propuesta 6) en relación con una mayor atención a los interesados mismos.

Pregunta 2: ¿Qué tipo de instrumentos de análisis de los interesados hubiera dado mejores resultados?

Esta pregunta no puede ser respondida en forma general ya que cada contexto y situación del estudio de casos hubiera exigido criterios y atributos específicos mediante los cuales analizar a los interesados. El Anexo 2 describe el método de "evaluación rápida de sistemas de conocimiento agrícola" (RAAKS en inglés), que incluye 16 pasos; en cada paso, se pide a los usuarios que escojan de una serie de instrumentos para analizar su situación conforme a sus circunstancias específicas. En otras palabras, no existen recetas en el análisis de los interesados, sólo importantes etapas comunes de indagación (véase el Cuadro 1).

Pregunta 3: ¿Quién se beneficia más al participar en el análisis de los interesados y la negociación en situaciones relacionadas con el manejo de los recursos naturales basado en la comunidad?

Los estudios de casos indican que, en muchas situaciones, la negociación entre múltiples interesados no es posible ni conveniente para los grupos que carecen de poder. Los interesados desprovistos de derechos tienen mucho que perder en las negociaciones donde las diferencias de poder son demasiado marcadas para permitir la colaboración. Aun así, todos los interesados pueden beneficiarse cuando el campo de juego de la negociación es transparente y la decisión de aventurarse en una negociación se basa en información confiable.

El análisis de los interesados también puede constituir un trampolín hacia acuerdos sobre el manejo de los recursos naturales en colaboración. El "co-manejo" proporciona opciones negociadas para avanzar en el contexto de intereses conflictivos, en una época de pluralismo y nuevos patrones de ejercicio de la autoridad local. El manejo en colaboración busca basarse en métodos acordados en el plano local en una forma progresiva y adaptable. Un resultado deseable de la colaboración es que produce acuerdos sobre formas de avanzar que surgen de la interacción entre los interesados, en lugar de ser impuesta desde el exterior (Engel 1997; Holling et al. 1998; Röling y Jiggins 1998).

El análisis de los interesados es un instrumento o un conjunto de instrumentos usados comúnmente en la mayoría de los procesos de planificación en colaboración. En esos casos, se lo describe como un conjunto de instrumentos analíticos integrados en métodos de colaboración o negociación. Por el contrario, el análisis de los interesados pasa al primer plano como método cuando se lo usa para planificar una intervención o comprender y analizar una situación compleja (Burgoyne 1994; Grimble et al. 1995; ODA 1995; Grimble y Wellard 1996). En esos casos, es frecuente encontrar el análisis de los interesados combinado con otros métodos de planificación y evaluación basados en la teoría de sistemas, que buscan abarcar la complejidad y las partes interrelacionadas, como el aprendizaje en colaboración (Daniels y Walker 1997), el RAAKS (Engel y Salomon 1997), el manejo en colaboración (Borrini-Feyerabend 1996) y la DRP (Ramírez 1997).

Vale la pena regresar al ámbito mundial para situar la contribución de este marco conceptual en un contexto más amplio. Keohane y Ostrom (1995) argumentan que ni los estados modernos ni los pequeños agricultores de zonas remotas de los países pobres pueden ya recurrir a jerarquías autoritarias para imponer normas que rijan sus relaciones recíprocas. La "política de la ecología" es una cuestión en la cual los interesados, locales y mundiales, adquieren autoridad para tomar decisiones y entran en negociaciones con metas a largo plazo compartidas (Wyckoff-Baird 1998).

Los patrones del poder, el ejercicio de la autoridad y el gobierno se están convirtiendo en un "ejercicio sociopolítico de la autoridad" interactivo, donde se producen nuevas formas de interacción en la elaboración de políticas (Kooiman 1993; Bernard y Armstrong 1997; Röling 1997). La heterogeneidad y la cooperación constituyen el sello de la interdependencia que surge. En la actualidad la gestión pública opera en un contexto pluralista en el cual no se puede suponer el consenso acerca de las metas, la autoridad está dispersa, el conflicto es legítimo y los diversos representados son interdependientes y tienen interesas comunes, aunque sean percibidos vagamente (Metcalfe 1993). En este contexto dinámico y complejo, se deben elaborar marcos conceptuales y de operación, que tienen que ser modificados mediante procesos iterativos; se deben poner esos marcos en funcionamiento para ayudar a los actores sociales a comprender el proceso de negociación y las oportunidades de crear nuevas relaciones.

Anexo 1. Ejemplos de instrumentos analíticos usados en el análisis de los interesados

- Una tipología de interesados en los recursos forestales en Tailandia en un macro a microcontinuo (Grimble et al. 1995), seguida de otra matriz que clasifica las compensaciones recíprocas y los conflictos en cada nivel (Grimble et al. 1995);
- una lista de los tipos de interesados junto con una descripción de su composición y sensibilidad a los cambios en los proyectos forestales (Hobley 1996);
- listas de verificación para identificar a los interesados y describir los intereses, seguidas de un resumen de los interesados, los intereses y el potencial de los efectos de un proyecto sobre cada uno de ellos (ODA 1995);
- los interesados y una clasificación mediante puntuaciones conforme a varias dimensiones: la proximidad al bosque, los derechos preexistentes, la dependencia,

los conocimientos autóctonos, la integración de la cultura y el bosque, el déficit de poder (Colfer 1985);

- matrices que muestren a los interesados ante el marco concerniente a las responsabilidades, los derechos, los ingresos y las relaciones (Dubois 1998); y
- el pronóstico del comportamiento de los actores sobre la base de las preferencias que éstos asignan a las acciones y los resultados; cómo adquieren, procesan y aplican la información; los criterios que usan al decidir qué curso de acción seguirán; y los recursos que cada actor aporta a una situación (Ostrom et al. 1994).

Anexo 2. Las etapas principales de RAAKS

Se ha creado un método orientado a los actores para evaluar a los interesados y sus redes en forma sistemática y participativa: el RAAKS (Engel y Salomon 1997). El método de RAAKS es adecuado porque el análisis de los interesados se efectúa en forma sistemática y desde varias perspectivas. El RAAKS tiene tres etapas y 16 pasos, que se sintetizarán a continuación.

Para cada paso, se proponen varios instrumentos o "ventanas": algunos son analíticos, algunos ayudan a efectuar una síntesis y otros son útiles para diseñar opciones y hacer elecciones. La elección de las ventanas o instrumentos para cada paso es discutida y acordada por el grupo involucrado en llevar a cabo el ejercicio de RAAKS. El RAAKS (Engel y Salomon 1997) es tal vez el instrumento de análisis de los interesados más innovador porque requiere la participación de éstos en su aplicación y exige elecciones de instrumentos analíticos que sean adecuados al contexto local en cada paso.

Etapa A: Definir el problema

1. Evaluar el o los objetivos
2. Identificar a los actores pertinentes
3. Diferenciar las misiones
4. Definir el entorno
5. Clarificar-redefinir el problema

Etapa B: Análisis de las restricciones y oportunidades

1. Efectos
2. Actores
3. Redes de conocimientos
4. Integración
5. Tareas
6. Coordinación
7. Comunicación
8. Conocimiento de la organización social para la innovación

Etapa C: Planificación de la estrategia y la acción

1. Manejo de los conocimientos
2. Potencial de los actores: ¿quién puede hacer qué?
3. Compromisos estratégicos con un plan de acción

Anexo 3: Condiciones que indican que son escasas las probabilidades de una colaboración con éxito

- El conflicto se origina en diferencias ideológicas básicas;
- un interesado tiene poder para tomar medidas unilaterales;
- están involucrados aspectos constitucionales o se buscan precedentes jurídicos;
- no se puede encontrar un convocante legítimo;
- existen considerables diferencias de poder o uno o más grupos de interesados no pueden establecer su representación;
- los problemas son demasiado amenazantes a causa de antagonismos históricos;
- las intervenciones anteriores han sido repetidamente ineficaces;
- las partes experimentan una carga excesiva de percepciones o información y necesitan alejarse del conflicto; y
- el mantenimiento de las relaciones interinstitucionales representa costos considerables para los asociados.

Fuente: Whetten y Bozeman (1984, p. 31, citado en Gray 1989, pp. 255-256).

Anexo 4. Etapas de colaboración

Etapa 1: Determinación del problema

- Definición común de un problema
- Compromiso de colaborar
  1. ¿La situación actual no servirá a mis intereses?
  2. ¿La colaboración producirá resultados positivos?
  3. ¿Es posible llegar a un acuerdo justo?
  4. ¿Hay paridad entre los interesados?
  5. ¿La otra parte estará de acuerdo en colaborar?
- Identificación de los interesados
- Legitimidad de los interesados
- Disputas por la legitimidad
- Compensaciones recíprocas necesarias
- Diversos grados de participación
- Legitimidad dentro de los grupos de interesados
- Características del convocante
- Interno o externo

- Poder de convocatoria
- Autoridad legítima
- Habilidades: capacidad de proponer un proceso, identificar a interesados adicionales, a menudo atrayendo a un tercero, sentido de la oportunidad
- Identificación de los recursos

Etapa 2: Determinación de la dirección

- Establecer normas básicas, a saber, sobre las funciones de los representantes, los plazos, el manejo de la información confidencial, el manejo de los medios de difusión y la publicidad, el reembolso de los gastos incurridos, el registro de los procedimientos, la determinación del consenso.
- Elaboración de la agenda
- Organización de subgrupos
- Búsqueda conjunta de información
- Determinación de "los hechos"
- Manejo de datos complejos y controvertidos
- Función de terceros en la búsqueda de información
- Exploración de opciones
- Establecimiento de un acuerdo y cierre del trato

Etapa 3: Aplicación

- Trato con los representados
- Obtención de apoyo externo
- Estructuración, que depende de
  - que la colaboración conduzca al intercambio de información o la toma de decisiones
  - cuánto cambio organizacional se requiera
  - quién tenga los recursos para lograr el cambio
  - que los acuerdos sean o no autoestructurados
- Vigilancia del acuerdo y aseguramiento de su acatamiento

Fuente: Gray (1989).

Anexo 5. Principios para los sistemas de solución de disputas

1. Estipular la discusión temprana de las diferencias;
2. incluir varias partes encargadas de la negociación en cada bando, con la esperanza de que por lo menos una vía resulte operativa durante una crisis;

3. estipular un proceso de negociación en múltiples pasos, en el cual "una disputa que no se resuelve en un nivel de la jerarquía organizacional avanza a niveles progresivamente más altos, con negociadores diferentes involucrados en cada paso" (Ury et al. 1989);
4. dar a los negociadores en potencia suficiente autoridad para que las personas del otro bando encuentren que vale la pena negociar con ellos;
5. proporcionar acceso fácil a intermediarios (por ejemplo, defensores del interés público, mediadores) que puedan fomentar la negociación o coordinar la creación de un consenso;
6. enseñar a los contendientes habilidades para resolver problemas: cómo escuchar, sondear el interés, investigar opciones creativas;
7. establecer "ciclos de retorno" a la negociación, que hagan que los contendientes pasen de una orientación hacia los derechos o el poder a una orientación hacia los intereses; y
8. comenzar con procedimientos de bajo costo y pasar a los de alto costo sólo cuando los primeros no funcionen.

Fuente: Sintetizado de Pruitt y Carnevale (1993).

Referencias bibliográficas

Ackoff, R. 1969. Systems, organizations, and interdisciplinary research. En Emery, F., ed., Systems thinking. Penguin Books, Harmondsworth, Reino Unido.

Anderson, J.; Clement, J.; Crowder, L. 1998. Accommodating conflicting interests in forestry — emerging concepts from pluralism. Unasylva, 49(194), 3–10.

ASIP (Programa de inversión del sector agrícola). 1998. Systematic stakeholder participation and consultation (borrador con fecha del 2 de abril de 1998). ASIP, Ministerio de Agricultura, Nairobi, Kenia.

Bernard, A.; Armstrong, G. 1997. Learning and integration: learning theory and policy integration. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá. Informe inédito.

Borrini-Feyerabend, G. 1996. Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Suiza.

Brass, D.; Butterfield, K.; Skaggs, B. 1998. Relationships and unethical behaviour: a social network perspective. Academy of Management Review, 23(1), 14–31.

Burgoyne, J.G. 1994. Stakeholder analysis. *En* Cassell, C.; Symon, G., ed., Qualitative methods in organizational research: a practical quide. Sage Publications, Nueva Delhi, India. pp. 187–207.

Carpenter, S.L.; Kennedy, W. 1988. Managing public disputes. Jossey-Bass, San Francisco, CA, E.U.A.

Chambers, R. 1997. Whose reality counts? Putting the first last. ITP, Londres, Reino Unido.

Checkland, P. 1981. Systems thinking, systems practice. John Wiley & Sons, Chichester, Reino Unido.

Checkland, P.; Schöles, J. 1990. Soft systems methodology in action. John Wiley & Sons, Chichester, Reino Unido.

Coleman, J.S. 1966. Equality of educational opportunity. US Government Printing Office, Washington, DC, E.U.A.

Colfer, C. 1985. Who counts most in sustainable forest management? Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Daniels, D.; Walker, G. 1996. Collaborative learning: improving public deliberation in ecosystem-based management. Environmental Impact Assessment Review, 16, 71–102.

Daniels, S.; Walker, G. 1997. Rethinking public participation in natural resource management: concepts from pluralism and five emerging approaches. Ponencia presentada en la FAO Workshop on Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development, 9–12 de diciembre de 1997, Roma, Italia.

Dubois, O. 1998. Capacity to manage role changes in forestry: introducing the "4Rs" framework. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido. Forest Participation Series 11.

Engel, P. 1997. The social organization of innovation: a focus on stakeholder interaction. Royal Tropical Institute, Amsterdam, Países Bajos.

Engel, P.; Salomon, M. 1997. Facilitating innovation for development. Royal Tropical Institute, Amsterdam, Países Bajos.

Flood, R.; Jackson, M. 1991. Creative problem solving: total systems intervention. John Wiley & Sons, Chichester, Reino Unido.

Foucault, M. 1984. The subject and power. *En* Wallis, B., ed., Art after modernism: rethinking representation. New Museum of Contemporary Art, Boston, MA, E.U.A. pp. 417–432.

Freeman, R.E. 1984. Strategic management: a stakeholder approach. Pitman, Boston, MA, E.U.A.

Freeman, R.; Gilbert, D., Jr 1987. Managing stakeholder relations. *En* Prakash, S.; Falbe, C., ed., Business and society: dimensions of conflict and cooperation. Lexington Books, Toronto, Canadá. pp. 397–422.

Gass, G.; Biggs, S.; Kelly, A. 1997. Stakeholders, science and decision making for poverty-focused rural mechanization research and development. World Development, 25(1), 115–126.

Giddens, A. 1984. The constitution of society: outline of the theory of structuration. University of California Press, Berkeley, CA, E.U.A.

Granovetter, M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, 91, 481–510.

Gray, B. 1989. Collaborating: finding common ground in multiparty problems. Jossey-Bass, San Francisco, CA, E.U.A.

Grimble, R.; Aglionby, J.; Quan, J. 1994. Tree resources and environmental policy: a stakeholder approach. Natural Resources Institute, Londres, Reino Unido. Socio-Economic Series 7.

Grimble, R.; Chan, M.K. 1995. Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries. Natural Resources Forum, 19(2), 113–124.

Grimble, R.; Chan, M.K.; Aglionby, J.; Quan, J. 1995. Trees and trade-offs: a stakeholder approach to natural resource management. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido. Gatekeeper Series 52.

Grimble, R.; Wellard, K. 1996. Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. Ponencia presentada en the ODA NRSP Socioeconomic Methodologies Workshop, 29–30 de abril de 1996, Londres, Reino Unido.

Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. Science, 162, 1243–1248.

Hildyard, N.; Hedge, P.; Wolverkamp, P.; Reddy, S. 1997. Same platform: different train. Pluralism, participation and power. Ponencia presentada en la FAO Workshop on Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development, 9–12 de diciembre de 1997, Roma, Italia.

——— 1998. Pluralism, participation and power. Forests, Trees and People Newsletter, 35 (marzo), 31–35.

Hindess, B. 1986. Actors and social relations. *En* Wardell, M.; Turner, S., ed., Sociological theory in transition. pluralism. Princeton University Press, Princeton, NJ, E.U.A. Allen & Unwin, Boston, MA, E.U.A. pp. 113–126.

Hirst, P. 1997. From statism to pluralism: democracy, civil society and global politics. UCL Press, Londres, Reino Unido.

Hobley, M. 1996. Participatory forestry: the process of change in India and Nepal. ODI, Londres, Reino Unido.

Holling, C.; Berkes, F.; Folke, C. 1998. Science, sustainability and resource management. En Berkes, F.; Folke, C., ed., Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido. pp. 342–362.

Kekes, J. 1993. The morality of pluralism. Princeton University Press, Princeton, NJ, E.U.A.

Keohane, R.; Ostrom, E. 1995. Introduction. *En* Keohane, R.; Ostrom, E., ed., Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains. Sage Publications, Londres, Reino Unido. pp. 1–26.

Kooiman, J., ed. 1993. Modern governance: new government–society interactions. Sage Publications, Londres, Reino Unido.

Lee, K. 1993. Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment. Island Press, Washington, DC, E.U.A.

Long, N. 1992. From paradigm lost to paradigm regained? *En* Long, N.; Long, A., ed., Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development. Routledge, Londres, Reino Unido. pp. 16–43.

Metcalfe, L. 1993. Public management: from imitation to innovation. *En* Kooiman, J., ed., Modern governance: new government-society interactions. Sage Publications, Londres, Reino Unido. pp. 173–189.

Mitchell, R.; Agle, B.; Wood, D. 1997. Towards a theory of stakeholder identification: defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review, 22(4), 853–886.

Morris, M. 1994. Epidemiology and social networks: modeling structured diffusion. *En* Wasserman, S.; Galaskiewicz, J., ed., Advances in social network analysis: research in the social and behavioral sciences. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, E.U.A. pp. 26–52.

Naughton, J. 1984. The soft systems analysis: an introductory guide. Complexity, management and change: applying a systems approach. The Open University Press, Milton Keynes, Reino Unido.

ODA (Administración de desarrollo en el extranjero). 1995. Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes. ODA, Londres, Reino Unido.

Ostrom, E. 1995. Constituting social capital and collective action. *En* Keohane, R.O.; Ostrom, E., ed., Local commons and global interdependence. Sage Publication, Londres, Reino Unido. pp. 126–160.

——— 1998. Coping with tragedies of the commons. Ponencia presentada en la 1998 Annual Meeting of the Association for Politics and the Life Sciences, 3–6 de septiembre de 1998, Boston, MA, E.U.A; Directorate Guest Lecture at the International Institute for Applied Systems Analysis, Viena, Austria.

Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. 1994. Rules, games, and common-pool resources. University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, E.U.A.

Polzer, J.; Mannix, E.; Neale, M. 1995. Multiparty negotiation in its social context. *En* Kramer, R.; Messick, D., ed., Negotiation as a social process. Sage Publications, Londres, Reino Unido. pp.123–142.

Pretty, J.; Guijt, I.; Scoones, I.; Thompson, J. 1995. A trainer's guide for participatory learning and action. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido.

Pruitt, D.; Carnevale, P. 1993. Negotiation in social conflict. Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove, CA, E.U.A.

Ramírez, R. 1997. Understanding farmers' communication networks: combining PRA with agricultural knowledge systems analysis. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido. Gatekeeper Series 66.

Rescher, N. 1993. Pluralism: against the demand for consensus. Clarendon; Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

Rowley, T. 1997. Moving beyond dyadic ties: a network theory of stakeholder influences. Academy of Management Review, 22(4), 887–910.

Röling, N. 1997. Emerging knowledge systems thinking: the renewal of policy theory for facilitating agricultural innovation. *En* The role of research in agricultural policy- making in sub-Saharan Africa. Feldafing, Alemania, 7-11 de abril de 1997. Bundesministerium fur wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Agricultural Division, Bonn, Alemania; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, Alemania; and Technical Center for Agricultural and Rural Cooperation, Wageningen, Países Bajos.

Röling, N.; Jiggins, J. 1998. The ecological knowledge system. *En* Röling, N.; Wagemakers, M., ed., Facilitating sustainable agriculture: participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido. pp. 283–311.

Röling, N.; Wagemakers, M., ed. 1998. Facilitating sustainable agriculture: participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Shrum, W. 1997. A social network approach to analyzing research systems: a study of Kenya, Ghana and Kerala (India). International Service for National Agricultural Research, La Haya, Países Bajos.

Shrum, W.; Beggs, J. 1995. Methodology for studying research networks the developing world: generating information for science and technology policy. Informe inédito presentado al Consejo Consultivo para la Investigación Científica en Problemas de Desarrollo, Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, Países Bajos.

Susskind, L.; Cruikshank, J. 1987. Breaking the impasse. Basic Books, Nueva York, E.U.A.

Thomas, G.; Anderson, J.; Chandrasekharan, D.; Kakabadse, Y.; Matiru, V. 1996. Levelling the playing field: promoting authentic and equitable dialogue under inequitable conditions. *En* Forests, trees and people II. Community Forestry Unit. E-Conference on addressing natural resource conflicts through community forestry, Food and Agriculture Organization, Roma, Italia. Conflict Management Series. pp. 165–180.

Trist, E.L. 1983. Referent organizations and the development of interorganizational domains. Human Relations, 36(3), 269–284.

Ury, W.; Brett, J.; Goldberg, S. 1989. Getting disputes resolved. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, E.U.A.

Villarreal, M. 1992. The poverty of practice: power, gender and intervention from an actor-oriented perspective. *En* Long, N.; Long, A., ed., Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development. Routledge, Londres, Reino Unido. pp. 247–267.

Warner, M.; Jones, P. 1998. Assessing the need to manage conflict in community-based natural resource projects. ODI Natural Resouce Perspectives, 35 (agosto).

Wheatley, M. 1992. Leadership and the new science: learning about organizations for an orderly universe. Berret-Koehler, San Francisco, CA, E.U.A.

Whetten, D.A.; Bozeman, B. 1984. Policy coordination and interorganizational relations: some guidelines for sharing power. Presentado en the Conference on sharing power. Humphrey Institute and School of Management, University of Minnesota, 10 de mayo.

Wicks, A.; Gilbert Jr, D.; Freeman, R. 1994. A feminist reinterpretation of the stakeholder concept. Business Ethics Quarterly, 4(4), 475–497.

Wolf, E. 1990. Facing power: old insights, new questions. American Anthropologist, 92(3), 586–596.

Wyckoff-Baird, B. 1998. The power of nature: negotiating decentralization processes for biodiversity conservation. Analysis and Adaptive Management Program, Biodiversity Support Program, Washington, DC, E.U.A.

Parte 2

Las zonas costeras

Capítulo 6

Cahuita, Limón, Costa Rica: Del conflicto a la colaboración

Viviane Weitzner y Marvin Fonseca Borrás

Desde los años 70, Costa Rica ha designado más del 25% del territorio como áreas protegidas; sin embargo, para hacerlo el gobierno expropió terrenos, forzó la reubicación de comunidades, restringiendo el acceso a sus tierras y recursos. Si bien el establecimiento del Parque Nacional Cahuita, en la costa sur de Costa Rica sobre el Caribe, tuvo considerables repercusiones para los residentes del lugar, la comunidad ha empleado tácticas innovadoras para manejar los conflictos con el Estado en los últimos 30 años y ha surgido una institución de manejo en colaboración. Este caso establece un precedente y ha atraído la atención de la comunidad conservacionista en América Central. La experiencia de Cahuita, al pasar de un conflicto con el Estado a la colaboración refleja un cambio en la política dentro del gobierno, desde un enfoque autoritario del manejo de los recursos naturales a un sistema democrático y más descentralizado; los conservacionistas consideran que el acuerdo de manejo establecido en el Parque Nacional Cahuita es un enfoque que podría ser adoptado en otras áreas de conservación.

Costa Rica es conocida por dos cosas: su historia de paz y democracia y su ambiciosa agenda de conservación. Desde 1948 no ha tenido un ejército nacional y desde los años 70, ha establecido áreas protegidas en más del 25% de su territorio. Estos dos factores parecen acompañar lo que muchos consideran una visión progresista adoptada por el gobierno del país.

Sin embargo, tal y como ha señalado Alpheus Buchanan, destacado líder de la comunidad y miembro del Comité de Lucha:

> Si el gobierno está realmente preocupado por proteger el área, no hay nadie más capaz de protegerla que aquellos que la conservaron y protegieron por más de 100 años. Pueden venir y disfrutarla con nosotros siempre que respeten nuestros derechos y nuestra propiedad ...
>
> Si son inteligentes, se darán cuenta de que no se puede hacer funcionar un parque en una zona donde la gente va a ser hostil. Si nos quitan nuestros derechos, la gente va a ser hostil, los turistas no querrán venir y el parque no va a dar resultado.
>
> [Véase Palmer 1977]

Las palabras de Buchanan esclarecen el hecho de que no es necesaria una amenaza externa para alterar la paz en Costa Rica. En realidad, algunos de los conflictos más insidiosos han surgido como consecuencia del enfoque centralizado, de "cercas y multas", que tuvo el gobierno en relación con la política de conservación de los años 70 (Wells y Brandon 1992; Solórzano 1997). El establecimiento de los parques llevó a la expropiación de tierras y la reubicación forzada de comunidades a las que posteriormente se les negó el acceso a sus tierras y recursos. Evidentemente, este enfoque era una receta para el conflicto.

En este estudio de caso se examinan las repercusiones del establecimiento del Parque Nacional Cahuita en Cahuita; una comunidad afrocaribeña, situada en la costa sur de Costa Rica sobre el Caribe. A pesar de que el establecimiento del parque ha tenido repercusiones considerables para los residentes locales, la comunidad ha empleado tácticas innovadoras para manejar los conflictos con el Estado en los últimos 30 años y ha surgido una institución de manejo en colaboración. Este caso ha atraído la atención de la comunidad conservacionista en América Central. Si bien se han establecido interesantes acuerdos de manejo colaborativo en Costa Rica para categorías menos proteccionistas, como los refugios para la fauna y la flora silvestres, el acuerdo en el Parque Nacional Cahuita establece un precedente porque es un parque nacional destinado estrictamente a la conservación y la recreación.

La experiencia de Cahuita al pasar del conflicto a la colaboración con el Estado refleja un cambio de la política en el gobierno, desde el manejo autoritario y centralizado de los recursos naturales a un proceso de "desconcentración, descentralización y democratización" (Solórzano 1997). Este proceso es producto de compromisos internacionales, como los efectuados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que llevaron a una serie de cambios legislativos y políticos para descentralizar el manejo de los recursos naturales y aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

En 1995, el gobierno creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para administrar de forma integral más de 100 áreas protegidas inicialmente manejadas por una oficina central en San José. El resultado ha sido el establecimiento de 11 áreas de conservación en todo el país, que se dividen en áreas administrativas más pequeñas. Hoy el SINAC busca nuevos modelos para involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones por dos razones: los recortes gubernamentales y la falta de personal para que atienda el gran sistema de áreas protegidas de Costa Rica; la opinión del SINAC es que los principales beneficiarios económicos de los parques deben ser las comunidades locales (Solórzano 1997). Los conservacionistas consideran que el acuerdo de manejo establecido en el Parque Nacional Cahuita, en el Área de Conservación Amistad Caribe, es un enfoque que puede ser adoptado en otras áreas de conservación.

En este contexto político, es esencial efectuar una evaluación en profundidad de la experiencia en Cahuita. El caso ya ha sido mencionado como un éxito por algunos tomadores de decisiones en Costa Rica, lo cual hace más urgente un análisis minucioso. La experiencia de Cahuita proporciona enseñanzas valiosas sobre elementos claves necesarios para manejar situaciones conflictivas, negociar acuerdos de colaboración y mejorar los procesos colaborativos con el fin de que se vuelvan más apropiados para el contexto local. De este modo, es importante no sólo para los tomadores de decisiones sino también para los habitantes de las comunidades de las regiones del país que deseen ejercer un mayor control sobre los recursos naturales de los cuales dependen.

Este estudio de caso se basa en una investigación de campo efectuada entre febrero y mayo de 1998, usando principalmente tres métodos para reunir información: la observación directa, en particular en las reuniones locales de toma de decisiones; entrevistas formales e informales con miembros del comité de manejo conjunto, representantes de las organizaciones locales, líderes, informantes claves y miembros de la comunidad en general; y la construcción de mapas participativos del uso de la tierra con la participación de grupos de usuarios de Cahuita y de las comunidades vecinas de Hone Creek y Punta Riel. Los instrumentos usados para evaluar el proceso de manejo colaborativo incluyen: la escalera de la participación ciudadana de Arnstein (1969) y la adaptación para áreas protegidas hecha por Borrini-Feyerabend (1996); los ocho principios de diseño de Ostrom (1990) para una institución rigurosa; y las hipótesis de Berkes (1997) sobre las cuatro condiciones necesarias para el co-manejo con éxito. Un grupo de miembros de la comunidad, junto con el director del Área de Conservación Amistad Caribe, ayudaron a orientar el proyecto.

El contexto: Del cacao y los cocoteros a la conservación y la hotelería

La diversidad natural y cultural

Cahuita está situada en la costa del sur de Costa Rica sobre el Caribe, en el cantón de Talamanca, provincia de Limón (Figura 1). La provincia es de vital importancia para la economía y la ecología nacional: cuenta con el puerto más grande del país y posee una diversidad de ecosistemas de bosques tropicales más importantes del país. Estos dos factores, sumados a las hermosas playas bordeadas por cocoteros, han hecho de Limón un sitio predilecto para las inversiones. Hay una continua explotación de empresas transnacionales bananeras y madereras y, desde los años 80, el turismo ha sido una importante fuerza económica, en particular en las comunidades costeras. Sin embargo, a pesar de las riquezas naturales, la región es una de las más deprimidas económicamente del país (Mora 1998), lo cual aumenta la presión sobre los recursos naturales.

Esta zona posee una gran diversidad cultural; en Talamanca se asientan el 85% de los pueblos indígenas de Costa Rica (bribri y cabecar, que viven principalmente en la cadena montañosa de Talamanca o cerca de ella), una gran población afrocaribeña (situada a lo largo de la costa), agricultores mestizos, provenientes principalmente del valle central o la región del Pacífico (que en su mayoría viven en el valle del sur de Talamanca) y extranjeros, gran parte de ellos de Asia y, en menor cantidad, de Europa y América del Norte (dispersos en todo el cantón) (Calderón 1998).

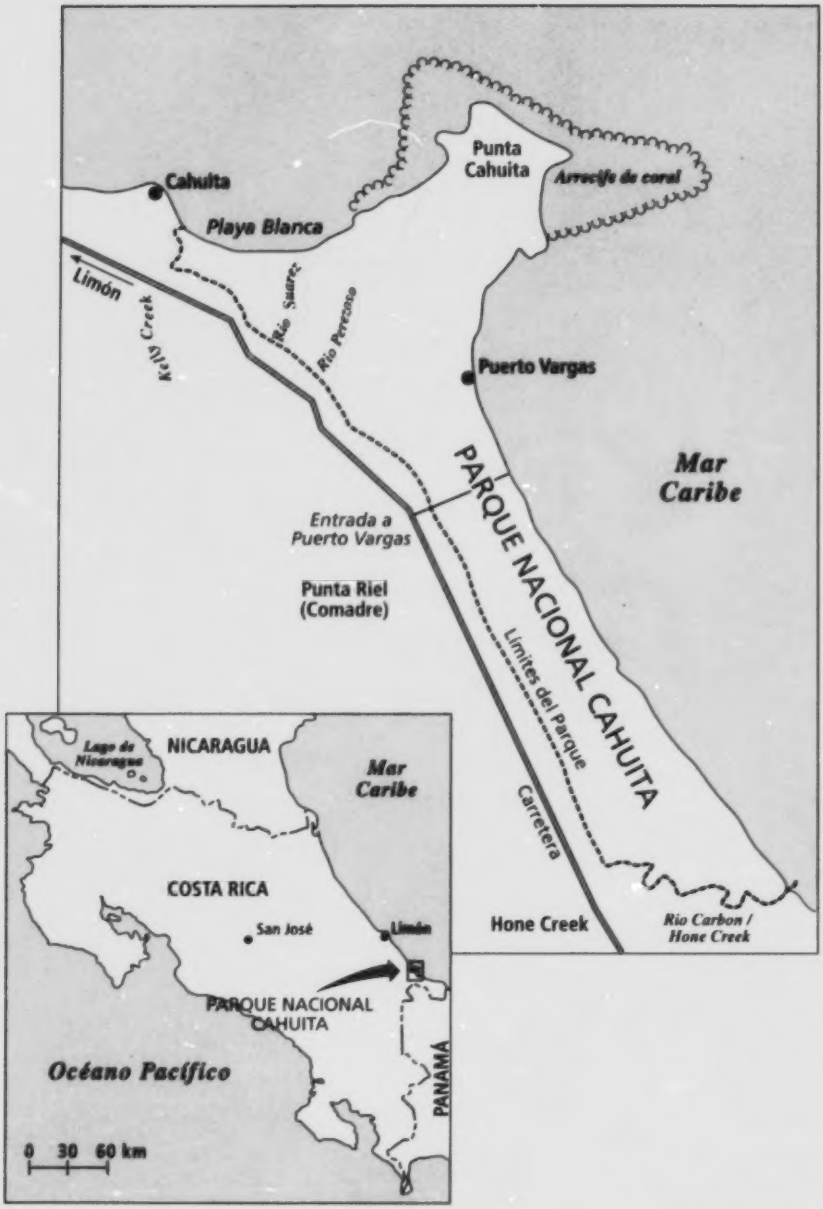

Figura 1. El Parque Nacional Cahuita y las comunidades vecinas en la costa caribeña de Costa Rica.

Fuente: Datos adaptados tomados del folleto del MINAE de información sobre el Parque Nacional Cahuita (MINAE 1997).

Breve historia de Cahuita

El primer registro que describe a Cahuita (Pittier 1895) señala que era un sitio favorito para la pesca y la caza de tortugas de los indios miskitos provenientes de Nicaragua y otros tortugueros provenientes de Panamá. Viajaban al sitio cada año siguiendo la emigración de las tortugas. De hecho, el lugar fue bautizado con su nombre por esos cazadores y pescadores: "Cahuita" significa "punta donde crecen los sangrillos" en miskito y se refiere a la gran cantidad de árboles de sangrillo (Pterocarpus officianalis Jacq.) que crecen en el sitio conocido como Punta Cahuita (Palmer, 1977).

No fue hasta 1828 que el sitio fue poblado de manera permanente. En ese año, William Smith, un afrocaribeño de habla inglesa que venía cada año desde Panamá a cazar tortugas verdes y carey, decidió establecerse en Cahuita (Palmer 1977). Para fines del siglo XIX, el asentamiento había crecido para convertirse en un conglomerado de 20 casas situadas en Punta Cahuita. Posteriormente, según lo expone (Pittier 1895), se produce una inmigración de jamaicanos a la zona. Estos vinieron para construir el ferrocarril que transportaría café desde el valle central a la ciudad puerto de Limón, 42 km al norte de Cahuita. Posteriormente, la United Fruit Company contrató a otros para ayudar a construir líneas ferroviarias destinadas a transportar los bananos a lo largo de la costa caribeña, y para trabajar en las plantaciones (Palmer 1977). Poco después de 1914, el pueblo de Cahuita se trasladó desde la Punta Cahuita a su sitio actual en el otro extremo de la playa. La tierra fue comprada a William Smith y donada a los habitantes del pueblo por el presidente de Costa Rica como muestra de gratitud hacia ellos porque lo habían rescatado de un barco que se hundía (Orthello 1972).

Además de trabajar en las plantaciones bananeras de la United Fruit Company, los pobladores se dedicaron a la producción en pequeña escala de cocos, cacao, la agricultura de subsistencia, la caza y la pesca. Las mujeres participaban en muchas de estas actividades y eran básicamente responsables de secar el cacao y cuidar los cocotales. Además, contribuían a la economía de la familia vendiendo aceite de coco y productos horneados (Grant, comunicación personal, 1998[1]). Los costeños tenían la reputación de ser autosuficientes; muchos realizaban trueques de productos con los indígenas bribríes y cabecares y los vendían en Limón. Su forma de vida se mantuvo durante muchos decenios, en gran medida porque la comunidad no fue accesible por carretera hasta 1976 (Palmer 1977).

La conservación llegó a Cahuita

Los años 70 trajeron consigo un profundo cambio para la comunidad de Cahuita. En 1970, el arrecife de coral que bordea a Punta Cahuita fue declarado monumento nacional, sin consulta local; el Estado dispuso proteger la flora y la fauna de la zona, los arrecifes de coral, las construcciones históricas de la zona y los diversos ecosistemas marinos (Figura 1). La resistencia creció cuando la comunidad se enteró de que el Estado contemplaba la posibilidad de cambiar la categoría de manejo de área por la de parque nacional, lo que implicaría restricciones aun mayores.

El arrecife contiene 35 especies de corales, 140 especies de moluscos, 44 tipos de crustáceos, 128 variedades de algas y 123 especies de peces (Bermúdez y Yadira 1993). Con la declaración del Parque Nacional Cahuita (1978), se anexó la porción terrestre,

[1] L. Grant, miembro de la comunidad y Presidente de la Asociación de Artesanos de Cahuita, Cahuita, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

incluyendo una gran variedad de especies animales, como monos aulladores, perezosos de tres dedos, mapaches comedores de cangrejos y coatíes de hocico blanco, así como importantes ecosistemas, como los manglares de los pantanos (Boza y Cevo 1998). El Decreto Ejecutivo 1236-A, que estableció el Parque Nacional, definió que la porción terrestre abarcaría 1067,9 ha y la marina, 22 400 ha, incluyendo 600 ha de arrecifes. Se prohibió estrictamente las actividades forestales, la caza, las trampas, la caza de tortugas, la recolección de sus huevos, la extracción de coral, las actividades comerciales, agrícolas, industriales y de otro tipo perjudiciales para los recursos. La pesca comercial y deportiva estaba sujeta a restricciones consideradas necesarias para preservar los recursos naturales del área protegida.

Para la comunidad, esta declaración implicó el fin de una forma de vida que había perdurado desde comienzos de siglo. Se comunicó a los propietarios de los cocoteros que ya no podrían aprovechar sus cocotales, y a los pescadores que se restringirían sus actividades. Cuando los funcionarios informaron a quienes vivían dentro de los límites del Parque Nacional que tendrían que vender sus tierras, la comunidad se manifestó.

Cahuita se defiende

Debido a la creciente preocupación de la comunidad, en 1974 se estableció una comisión *ad hoc*, integrada por funcionarios gubernamentales y líderes locales para que se examinaran sus necesidades y propusieran recomendaciones que serían consideradas por la Asamblea Legislativa durante la revisión del cambio de la categoría de área protegida. Si bien el pueblo de Cahuita asumió el liderazgo, las comunidades vecinas también fueron consultadas y se les solicitó su opinión. En 1977, la comisión presentó su informe —un acuerdo entre la comunidad de Cahuita y el Gobierno— dirigido al Presidente de la República Daniel Oduber.

El acuerdo reconocía que las personas locales eran un "factor favorable" para la conservación de los recursos naturales y culturales de la zona. Establecía que quienes vivían dentro de los límites del parque propuesto continuarían residiendo en sus propiedades y realizando actividades de subsistencia, "siempre que no se extendieran más allá de las áreas actualmente ocupadas ni cambiaran sus fuentes tradicionales de trabajo". El informe también recomendaba que se efectuara un estudio socioeconómico sobre la tenencia de la tierra en el parque. En este sentido, un estudio realizado en 1977 reveló que el 87% de la tierra era propiedad de pequeños agricultores y, de éstos, el 93% no querían vender sus tierras (Ramírez 1977). Evidentemente, la comunidad tenía un gran interés en asegurar que el Gobierno prestara atención a las enmiendas propuestas.

No obstante, el Gobierno no tuvo en cuenta las observaciones cuando se estableció el Parque Nacional Cahuita en 1978. En cambio, se presionó para reubicar a quienes estaban dentro de los límites del Parque y se restringió el acceso a los cocotales y parcelas agrícolas. El Gobierno acordó pagar una compensación a los afectados. Sin embargo, la falta de fondos (resultante de la crisis de la deuda de Costa Rica en los años 80) y del hecho de que muchos propietarios no tenían los documentos necesarios para demostrar la propiedad o posesión, solamente unas cuantas personas han recibido dicha compensación. Sólo para 25 de las 71 parcelas afectadas existía documentación; a 10 de los propietarios nunca se les ha pagado. Los problemas se complicaron más con la promulgación de la Ley Marítimo-Terrestre en 1977, que eliminó los derechos de propiedad privada en una franja terrestre de hasta 200 m desde la orilla del mar, lo cual afectó a todos los residentes de la costa.

No obstante, hay que señalar que, a pesar de que la posición oficial del Gobierno era reubicar a los miembros de la comunidad y restringirles el acceso a sus tierras y recursos, en la práctica muchos continuaron usando sus tierras. Cuando el hongo *Monilia* invadió la región a fines de los años 70 y comienzos de los 80, destruyendo el 95% de los cultivos de cacao, muchos agricultores decidieron abandonar sus siembras (Kutay 1984). Aquellos que tenían cultivos dentro de los límites del Parque se mostraron más dispuestos a vender sus tierras al Estado y muchos que anteriormente se oponían a cambiar sus formas de ganarse la vida por el turismo, observaron a esta actividad en expansión como la única alternativa viable.

En síntesis, en un lapso de 15 años la comunidad de Cahuita se vio obligada a cambiar sus actividades productivas, de la agricultura y pesca de subsistencia al turismo, debido al establecimiento del Parque Nacional, la pérdida de los cultivos de cacao y la expansión de la actividad turística.

En la actualidad el turismo es la principal actividad económica en Cahuita. La población del distrito ha crecido a 3 983 habitantes, incluido el pueblo de Cahuita y los asentamientos circundantes (MINAE 1997). Las 1 091 personas que viven en el pueblo son afrocaribeños, mestizos y una creciente población de extranjeros provenientes de América del Norte y Europa que invierten en la industria del turismo.[2] Se han establecido unos 70 negocios comerciales en el pueblo, que abarcan desde agencias de turismo a hoteles y desde restaurantes hasta panaderías (Cruz 1996), los cuales dependen todas directa o indirectamente del turismo.

Evidentemente, las repercusiones de este cambio han sido muy grandes; varios habitantes de Cahuita afirman que se está perdiendo su cultura, y vinculan esa situación con los crecientes problemas sociales existentes en el pueblo, como las drogas y el alcoholismo. En respuesta, han surgido varias organizaciones de la comunidad para ayudar a afrontar dichos problemas sociales, mientras que otras trabajan para fortalecer la identidad cultural y la cohesión de los habitantes de Cahuita: un grupo teatral representa obras de Claudio Reid, un actor, escritor y líder de la comunidad. Un grupo de mujeres intenta fortalecer los derechos de las afrocaribeñas y una banda toca calypso.

Tal vez el mayor impacto social producto del cambio de una economía de subsistencia a una de servicios es el sufrido por las mujeres, quienes ya no tienen un espacio social para reunirse y para quienes se ha vuelto más difícil establecer empresas domésticas en pequeña escala (Grant, comunicación personal, 1998[3]). Además, el hecho de convivir en una comunidad altamente machista ha cohibido a muchas mujeres asistir a festejos y reuniones celebradas para ellas. A pesar de estos obstáculos, hay tres grupos de mujeres en Cahuita cuyos integrantes se esfuerzan por lograr la posición que les corresponde y encontrar nuevas formas de apoyar a sus familias.

Si bien el sector de servicios ha crecido, una pequeña cantidad de habitantes de Cahuita y las comunidades cercanas todavía se dedican a las actividades tradicionales basadas en el aprovechamiento de los recursos. Los aproximadamente 15 pescadores de Cahuita venden los productos de su pesca —básicamente langostas y diversos peces— a los restaurantes y familias del lugar, y complementan sus ingresos ofreciendo a los turistas recorridos de pesca deportiva y buceo (Maerena, comunicación personal, 1998[4]). Por otro lado, según entrevistas informales realizadas con los usuarios de los recursos de las comunidades vecinas de Punta Riel (Comadre) y Hone Creek, ellos no pueden diversificar sus fuentes de ingresos ya que el 100% de éstos dependen de actividades de subsistencia

[2] Equipos Básicos de Atención Integral en Salud. 1998. Población del Área de Salud Atracción. Cahuita. Encuesta inédita

[3] L. Grant, comunicación personal, 1998.

[4] M. Maerena, Cahuita, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

dentro del Parque y en sus alrededores. El turismo no ha beneficiado a estas comunidades, básicamente porque no están sobre la playa como Cahuita. Muchos de estos residentes continúan cultivando sus tierras dentro del Parque, cazando tortugas, recogiendo sus huevos, pescando, cazando iguanas y pequeños mamíferos. Como ha señalado un representante de esas comunidades, Noel McLeod (véase Palmer 1977) "Ya sé que un hotel es un buen negocio, pero no voy a construir un hotel en Cahuita porque no queremos actividades turísticas. Queremos nuestra propia forma de vida".

El conflicto: el aumento de las tarifas amenaza los medios de ganarse la vida en Cahuita

Las situaciones llegaron a un punto decisivo el 1ero de septiembre de 1994, cuando el Estado impuso en todo el país un aumento diferencial por concepto de ingreso a los parques Nacionales para los extranjeros de 200 CCR a 2400 CCR, lo que implicaba un incremento de más del 1000% (los costarricenses seguirían pagando 200 CCR) (en 1999, 160 colones costarricense [CCR] = 1 dólar estadounidense [USD]). Si la medida del Gobierno se concretaba, una familia extranjera de cuatro personas tendría que pagar 60 dólares/día para visitar la playa de Cahuita; esto sin duda hubiera implicado la muerte de la industria turística en Cahuita. Habían dos cuestiones en juego importantes para Cahuita: la supervivencia económica (el Estado nuevamente amenazaba los medios de vida de los habitantes de Cahuita) y la soberanía (la comunidad sentía que Playa Blanca, la playa adyacente a la comunidad era su playa propia).

El aumento súbito de los precios precipitó la acción. La comunidad se organizó, preparó la toma pacífica del Parque Nacional y formó un Comité de Lucha constituido por tres líderes de la comunidad y el presidente de la Asociación de Desarrollo de Cahuita (principal institución local elegida por la comunidad de Cahuita). Uno de los miembros del Comité de Lucha describe la toma:

> Cuando surgió el problema, la gente tomó el parque. Lo tomamos en forma pacífica. Lo que hicimos fue sentarnos cerca de la entrada del parque y jugar al dominó. Cuando llegaba un turista, le decíamos: "Señor, no pague. La comunidad de Cahuita lo invita a entrar al parque gratuitamente". Sabíamos que estábamos en nuestro derecho porque la ley nos respaldaba dado que a muchos de nosotros todavía nos debían las compensaciones por nuestras tierras.
>
> (Joseph, comunicación personal, 1998[5]; las cursivas son nuestras)

Los funcionarios gubernamentales abandonaron sus puestos ubicados en la entrada del Parque cerca del pueblo de Cahuita (Playa Blanca) y también en la entrada en Puerto Vargas (Mora, comunicación personal, 1998[6]).

Hubo algunos incidentes de vandalismo en contra de los vehículos de los funcionarios del Parque, pero no violencia abierta. El Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM) —ahora llamado Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)— publicó anuncios en los diarios nacionales más importantes (*El República y La Nación*) (MIRENEM 1994a, b) advirtiendo a los turistas de la situación conflictiva y recomendándoles que no visitaran el Parque Nacional Cahuita. Según los representantes

[5] E. Joseph, Cahuita, Costa Rica, comunicación personal, 1998.
[6] A. Mora, Cahuita, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

de la comunidad, esto ha tenido un efecto desastroso en el turismo. También intensificó el resentimiento que sentían los miembros de la comunidad hacia los funcionarios del parque.

Hacia una solución negociada

Se efectuaron intensas negociaciones entre el Comité de Lucha y el MINAE. El Comité de Lucha mantuvo dos posiciones iniciales: que la comunidad de Cahuita debía controlar todo el Parque Nacional y que el Estado debía pagar la compensaciones restantes por las tierras expropiadas. Estas dos posiciones iban más allá de las expectativas de los negociadores de la comunidad, pero aprovecharon la situación para tratar de obtener todo lo posible de las negociaciones. En las palabras de Alpheus Buchanan, "Sabíamos que no podíamos obtener todo... pero, vaya, en una negociación hay que pedir más de lo que se quiere para al final obtener lo que realmente se necesita".

En las contrapropuestas, el equipo negociador de la comunidad pidió 5 km de playa dentro del parque, desde Kelly Creek a Río Perezoso (Figura 1). Esto fue un movimiento estratégico porque, si el Gobierno aceptaba, la comunidad tendría libre acceso al arrecife de coral que, argumentaban ellos, tenían la capacidad para manejarlo. Sin embargo, el gobierno contestó que la comunidad no poseía la capacidad necesaria y contrató a un biólogo, quien escribió un informe apoyando la posición del Gobierno (Cyrus, comunicación personal, 1998[7]).

El elemento fundamental para la comunidad —su interés— era el libre acceso desde Kelly Creek hasta Río Suárez, los 2 km de playa adyacentes a Cahuita. Según Alpheus Buchanan, sin el libre acceso a esta playa, "moriremos de hambre"; observó que los turistas buscarían otros sitios para sus vacaciones (Tovar 1994). La condición concerniente al pago de tierras era mucho menos urgente, como lo demuestra el hecho de que habían pasado 20 años sin ninguna medida colectiva o levantamiento para resolver la situación.

Mediante la medida del aumento, el Gobierno buscaba fortalecer la infraestructura, los servicios y la conservación en los Parques Nacionales, por medio de una tarifa diferenciada, en donde los extranjeros pagaran por la entrada una tarifa más alta que la de los costarricenses. Al aumentar el precio de la entrada para los turistas en todos los parques de Costa Rica, el gobierno podría generar más ingresos y asegurar la autosuficiencia de las áreas protegidas. Sin embargo, el interés inmediato era mantener el control del Parque Nacional Cahuita; por esta razón se mostró abierto a las negociaciones con los líderes de Cahuita.

En el proceso de negociación el Comité de Lucha representaba los intereses del turismo en Cahuita, la posición de los miembros de la comunidad cuyas tierras habían sido expropiadas sin compensación y los intereses de la comunidad en general (Cuadro 1). El MINAE representaba los intereses del Estado y la Defensoría de los Habitantes de la República, (ente de máxima desconcentración del Estado costarricense protector de los habitantes del país), actuó como mediador del conflicto. Ambas partes confiaban en la mediadora, y ésta desempeñó una función clave al abrir el diálogo, que finalmente llevó al Acuerdo de Cooperación (Figura 2).

---

[7] E. Cyrus, Limón, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

Cuadro 1. Análisis del conflicto surgido a raíz del aumento de las tarifas de las entradas al parque.

	Comunidad de Cahuita	Gobierno
Interesados	Asociación para el Desarrollo Cámara de Turismo Propietarios de tierras Empresarios	Ministerio de Ambiente y Energía Sistema Nacional de Áreas de Conservación Área de Conservación Amistad Caribe Administrador del Parque Nacional Cahuita
Negociadores	Comité de Lucha ◆ 3 líderes de la comunidad ◆ el presidente de la Asociación para el Desarrollo de Cahuita	Director del Área de Conservación Amistad Caribe Funcionarios gubernamentales de alto nivel Administrador del Parque Nacional Cahuita
Posiciones	◆ Compensación por las tierras ◆ Control de todo el parque	◆ Fortalecer la infraestructura, los servicios y la conservación en los parques nacionales ◆ Establecer distintas tarifas para los extranjeros y los costarricenses
Intereses	◆ Libre acceso a Playa Blanca para los turistas	◆ Generar más ingresos para los parques nacionales ◆ Asegurar la autosuficiencia de las áreas protegidas

Figura 2. Los interesados en el conflicto, Cahuita, Costa Rica.

Edwin Cyrus, Director del Área de Conservación Caribe, describió apropiadamente las negociaciones de la siguiente manera:

> Fue una negociación muy, muy difícil... [los representantes de la comunidad] no querían negociar con el MINAE hasta que recibieran la compensación por sus tierras. Eso llevó a una situación en que todos los participantes —el ministro, el viceministro, el director, todos los diversos niveles que asistieron a las reuniones— siempre estaban frente a frente con posiciones muy rígidas.

Se firma un acuerdo

El 13 de febrero de 1997, el MINAE, René Castro Salazar y el presidente de la Asociación para el Desarrollo de Cahuita, Rolando Shirley Brooks, firmaron un Acuerdo de Cooperación. Entre otros puntos importantes, el acuerdo proponía:

- prohíbe cobrar entradas a las personas que usan la porción del parque entre Kelly Creek y el Río Suárez (Playa Blanca);

- reconfirma el compromiso del gobierno de compensar a los propietarios cuyas parcelas fueron expropiadas;
- crea una comisión de servicios integrada por representantes de la comunidad y funcionarios del gobierno para co-administrar los servicios del parque.

Además, se dio a la comunidad la aprobación para aceptar y administrar donativos de los turistas que ingresaban al sector de Playa Blanca, y reinvertir esos fondos para la conservación de la zona de la playa. Sin embargo, antes del pronunciamiento, la comunidad "de hecho" había estado operando según este principio desde julio de 1995 (Joseph 1995).

El proceso de cambio: De la coadministración al co-manejo

Desde su establecimiento en febrero de 1997, la institución de manejo colaborativo que surgió de las negociaciones ha sufrido una importante transición, pasando de un Comité de Servicios que coadministraba parte del Parque Nacional bajo un "acuerdo de buena voluntad" entre las partes, a constituirse en un Comité Administrativo que co-maneja todo el Parque con respaldo legal (Figura 3).

El Comité de Servicios

El Acuerdo de Cooperación, fechado el 13 de febrero de 1997, estipulaba que el Comité de Servicios debía estar integrado por dos representantes del Gobierno y tres representantes de la Comunidad, incluyendo al Director del Área de Conservación Amistad Caribe o su representante, el administrador del Parque Nacional Cahuita, dos representantes de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita (la principal institución local elegida por la comunidad de Cahuita) y un representante de la Cámara de Turismo de Cahuita (institución local que representa los intereses empresariales turísticos de Cahuita).

Las funciones del Comité consistían en asegurar el funcionamiento adecuado y la calidad de los nuevos servicios para los visitantes del Parque Nacional Cahuita (baños,

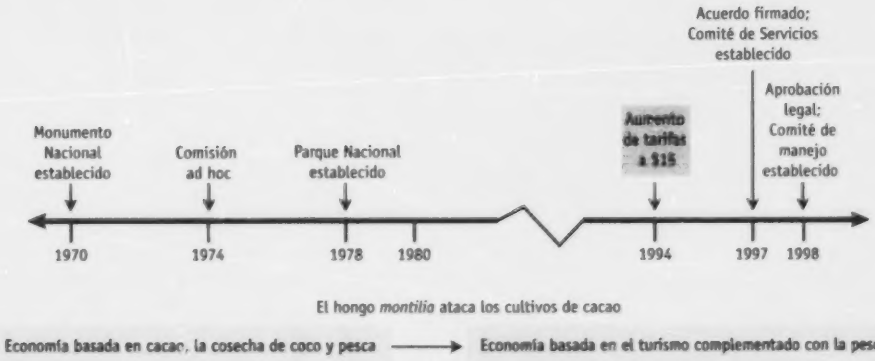

Figura 3. Hitos en el curso del conflicto y su solución, Cahuita, Costa Rica.

zonas para acampar, guardarropas, servicios de primeros auxilios e información acerca del Parque y su biodiversidad), establecer tarifas para estos servicios y formular pautas para las operaciones y la administración del comité.

El acuerdo tenía una duración de cinco años a partir de la fecha de aprobación de la Contraloría General de la República (ente gubernamental contralor que vela por los bienes públicos de Costa Rica). Sin embargo, nunca se llevó a cabo esta convalidación y, por consiguiente, el Comité de Servicios estuvo operando *de facto y no de jure* por más un año.

El Comité de Manejo

En enero de 1998, el Comité de Servicios cambió su nombre a Comité de Manejo, lo cual reflejó un cambio en la perspectiva, desde la coadministración de sólo el sector de Playa Blanca al manejo colaborativo de todo el Parque Nacional Cahuita. El Comité contó con el reconocimiento legal en el momento que se publicaron las normas de uso del Parque, el 20 de mayo de 1998. Según se describe en el Decreto Ejecutivo 26 929 (MINAE 1998), entre las normas de uso se destacan:

- se refiere a la Ley Orgánica del Ambiente y pide la participación de la sociedad civil en la planificación y el desarrollo del Parque Nacional Cahuita;
- oficialmente establece el Comité para el Manejo de los Recursos y Servicios (Comité de Manejo), describe su estructura, administración y proceso (en esencia los mismos que en el Comité de Servicios);
- describe las funciones del Comité de Manejo: asegurar el funcionamiento adecuado y la calidad de los servicios ofrecidos en el Parque Nacional Cahuita; establecer tarifas para esos servicios; tomar las medidas administrativas necesarias para asegurar que el parque funcione bien; asegurar el cumplimiento de las normas sobre el uso por el público señaladas en el documento, así como las integradas en la ley ambiental costarricense; y modificar las normas de uso como se estipula en el decreto del Poder Ejecutivo;
- señala que la función del Comité de Manejo es recomendar al Director del Área de Conservación Amistad Caribe las medidas necesarias para garantizar que el parque funcione bien;
- establece que, si los servicios ofrecidos al público no se realizan en forma satisfactoria, el MINAE asumirá temporalmente la responsabilidad;
- describe las normas sobre el uso por el público, las zonas de uso público, la capacidad de carga (útil) del parque y las normas para la pesca de subsistencia; sólo 20 pescadores locales con licencia pueden usar el parque y de ellos no más de cinco tendrán permisos para pescar langostas (únicamente fuera del área del arrecife) (la caza de tortugas y la recolección de sus huevos están prohibidas); y
- no se incluye una fecha de expiración.

Según el abogado regional del MINAE (González, comunicación personal, 1998[8]), un Decreto Ejecutivo es una decisión administrativa unilateral; cuando se produce un cambio de Gobierno, el decreto puede ser fácilmente modificado. Los Decretos Ejecutivos, los acuerdos, etc., no tienen la categoría de leyes nacionales dentro del marco jurídico costarricense.

Análisis del proceso colaborativo

Durante el año en que operó el Comité de Servicios, expandió su misión desde la coadministración del sector de Playa Blanca al manejo de todo el Parque Nacional, pese a no contar con un respaldo jurídico. Esto muestra la buena disposición de los diversos actores a trabajar de forma conjunta. El Comité de Servicios se concentró en los servicios del Parque para satisfacer a los visitantes, y la función de la comunidad fue en esencia la de compartir la toma de decisiones concernientes a esos servicios. Fue la solución a una situación conflictiva y tenía el propósito de abordar las demandas inmediatas de la comunidad.

El Comité ha avanzado mucho en cuanto a consolidar la relación entre el MINAE y la comunidad, estableciendo la confianza entre sus miembros. Según un integrante del Gobierno, hace un año se sentaba en un extremo de la mesa y los representantes de la comunidad ocupaban el otro. Hoy la situación ha mejorado mucho. Según Alpheus Buchanan, "las relaciones entre el MINAE y nosotros son de un 100%. Es difícil mejorar el 100%".

Cuando el Comité cambió su nombre por el de Comité de Manejo en enero de 1998, fue un reconocimiento por haber cumplido los términos iniciales de referencia; es decir, los servicios para los visitantes estaban casi todos en orden. Una vez satisfecha esta necesidad inmediata, los miembros han comenzado a ampliar su visión para considerar problemas existentes fuera del sector de Playa Blanca y de los servicios. El Comité ha declarado que una de sus primeras medidas será elaborar un plan de manejo para el Parque.

En síntesis, el Comité de Manejo ha comenzado a asumir una nueva función con mayores alcances. El avance es natural, ya que la comunidad exige más control sobre lo que sucede en el Parque. El Decreto Ejecutivo de mayo de 1998 que le da reconocimiento jurídico al Comité fortalece el control de la comunidad sobre el Parque y da al Comité la flexibilidad para modificar las normas de uso especificadas en el decreto, incluida la estructura del mismo. Además, el MINAE tiene la voluntad política y el entusiasmo para proseguir con esta nueva forma de manejo del Parque, pero la evolución del Comité de Servicios para convertirse en Comité de Manejo se produjo con extrema rapidez y acompañada de crecientes dificultades.

Las crecientes dificultades: Una breve evaluación del proceso de cambio

Las evaluaciones en profundidad de las instituciones y sistemas de manejo de los recursos, por lo general, se refieren a tres criterios básicos: la eficiencia, la equidad y la eficacia (o sustentabilidad) (Oakerson 1992; Folke y Berkes 1995; Hanna 1995). Sin embargo, como la institución de Cahuita es relativamente nueva y su misión aún no se ha centrado en el manejo de los recursos, no es viable ni apropiado, en este momento, realizar un análisis en profundidad de ese tipo. Lo que sí es posible efectuar es un análisis de la estructura y el proceso del comité, las relaciones de poder entre los miembros, los mecanismos de intercambio y retroalimentación de información y la representatividad y legitimidad del comité ante la comunidad.

---

[8] C. González, Limón, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

La estructura y el proceso

El Comité está constituido por cinco miembros oficiales y un "tesorero adjunto" que no tiene voto: dos miembros son funcionarios del Gobierno y tres, representantes de la Comunidad. El tesorero adjunto es también un representante de la comunidad. Excepto por uno de los representantes de la comunidad, que es mestizo, todos los demás integrantes son afrocaribeños, incluidos los representantes gubernamentales.

El administrador del Parque y el representante del director del Área de Conservación son miembros permanentes, mientras que los miembros de la comunidad son rotativos: son elegidos por la Cámara de Turismo y la Asociación de Desarrollo y, por lo general, ocupan en sus organizaciones locales los cargos de presidente o miembros de las juntas directivas. Cada miembro del comité es elegido por un período de un año, con la posibilidad de ser reelegido. El Comité se reúne una vez por semana y toma sus decisiones sobre la base de una votación mayoritaria.

Las reuniones son convocadas por el presidente; el secretario está a cargo de registrar las decisiones tomadas por el Comité. Por lo general uno de ellos dos preside la reunión. Se puede efectuar la reunión con la asistencia de un mínimo de tres miembros; por consiguiente, en teoría se podrían tomar decisiones con la presencia de dos funcionarios gubernamentales y un miembro de la comunidad.

Las relaciones de poder y la toma de decisiones

En el momento del estudio, el presidente y el secretario eran dos funcionarios del MINAE, el administrador del Parque y un representante del Director del Área de Conservación, que son respectivamente responsables de presidir las reuniones y manejar la agenda y las actas. No obstante, hay amplias oportunidades para el aporte de los miembros de la comunidad, quienes traen sus problemas y agregan puntos a la agenda.

Ya ha pasado un año de trabajo y no ha habido signos de una elección próxima; de hecho, en una reunión se comentó que el presidente y el secretario actuales probablemente seguirían cumpliendo sus funciones en forma permanente. En otras palabras, las riendas de la operación están en manos del gobierno y no se siguen los procedimientos electorales. Si no se modifica esta situación, puede socavar la legitimidad a largo plazo del Comité de Manejo, lo cual a su vez obstaculizará el co-manejo efectivo.

Entrevistas en profundidad realizadas a tres representantes de la comunidad que forman parte del Comité, revelaron que uno de ellos piensa que las reuniones son "muy democráticas" y que los funcionarios gubernamentales no son "autoritarios ni negativos"; los otros dos opinan que las relaciones no están equilibradas. En las palabras de un miembro de la comunidad:

> Los representantes del MINAE piensan que tienen supremacía sobre nosotros, las personas de la comunidad ... . Por el momento, estamos en un callejón sin salida ... porque los representantes del MINAE creen que deben prevalecer sus ideas. Lo mejor del acuerdo vendrá cuando predominen los criterios y las ideas de la comunidad, porque nosotros, las personas de la comunidad, viviremos aquí todas nuestras vidas.

En conversaciones informales con algunos miembros del Comité ha surgido el término "manipulación" para describir las relaciones de poder existentes en la institución.

Los procedimientos de toma de decisiones, también son dudosos. En marzo de 1998, se envió a los boteros y las empresas de la comunidad un documento escrito a mano donde se indicaba que se cobraría una tarifa de 6 USD/persona a los turistas que visitaran el arrecife de coral. Estaba firmado por la Administración del Parque y el Comité de

Manejo. Sin embargo, la decisión de distribuir ese documento no fue discutida en una reunión del Comité: los dos funcionarios gubernamentales, conjuntamente con el tesorero adjunto —quien, si bien no tiene voto, ejerce gran poder como líder respetado de la comunidad— decidieron distribuir el documento. Los otros integrantes del Comité ignoraban el asunto y afrontaron una situación difícil cuando los miembros de la comunidad les preguntaron acerca de la decisión. Según dos de los representantes de la comunidad, la mayoría de las decisiones son tomadas de hecho por tres personas: los dos funcionarios gubernamentales y el tesorero adjunto. Es evidente que los procedimientos de toma de decisiones deben ser más democráticos.

Mecanismos de intercambio y retroalimentación de información

Hay dos mecanismos establecidos mediante los cuales el Comité de Manejo divulga información acerca de sus actividades o decisiones. Los representantes de la Cámara de Turismo y la Asociación de Desarrollo de Cahuita informan a sus mesas directivas o directores; o bien mediante conversaciones informales con la comunidad. Fuera de esto, no existen otros medios de comunicación.

Tampoco se han establecido mecanismos para obtener retroalimentación de información de la comunidad. Generalmente, los representantes de la comunidad suelen traer a la mesa las preocupaciones de sus organizaciones. Los miembros de la comunidad que no están representados por la Cámara de Turismo o la Asociación de Desarrollo de Cahuita pueden traer sus inquietudes directamente al Comité de Manejo. Sin embargo, por medio de entrevistas informales y una encuesta a la comunidad, revelan que la gran mayoría de los miembros de la comunidad no conoce la existencia del comité ni a quienes lo integran.

Representatividad y legitimidad del comité de manejo ante la comunidad

Todos los representantes de los grupos de usuarios de Cahuita, los pescadores y los guías de turismo entrevistados expresaron que sus intereses no están adecuadamente representados por el Comité de Manejo. Entrevistas informales con miembros de la comunidad, indicaron que, en general, muchas personas no conocen el Comité, sus objetivos ni sus miembros, lo cual pone en tela de juicio su legitimidad.

Irónicamente, fue necesario un conflicto latente —la propuesta de cobrar una tarifa de 6 USD a cada visitante del arrecife de coral— para que muchos miembros de la comunidad se enteraran de la existencia del Comité y para que éste asumiera una función más legítima. Después de una serie de reuniones abiertas a las cuales fueron invitados todos los miembros de la comunidad, el Comité de Manejo llegó a una solución aceptable para todas las partes, basada en la opinión mayoritaria expresada por los miembros de la comunidad. Hay que señalar que tres de los líderes más influyentes de Cahuita cumplieron una función importante en las negociaciones: Alpheus Buchanan (el tesorero adjunto del Comité) actuó como "instigador" por parte del Comité de Manejo, es decir, fue quien propuso la tarifa de 6 USD; Enrique Joseph (representante de la Cámara de Turismo en el Comité) desempeñó la función de mediador y Tony Mora representó básicamente los intereses de las empresas turísticas y la Cámara de Turismo en general. Otros operadores turísticos también expresaron sus opiniones.

Después de que los miembros de la comunidad presentaron sus diversos puntos de vista, se acordó que el Comité de Manejo tomará la decisión final sobre cuánto se debía cobrar a los turistas por visitar el arrecife de coral. El hecho de que el posible conflicto se

resolviera en un período de dos semanas y que la comunidad permitiera al Comité la autoridad para tomar la decisión final indica que el Comité puede resolver con éxito los conflictos y que la comunidad respeta sus decisiones. Sin embargo, también muestra que el Comité tiene mucho que aprender acerca de cómo comunicarse más eficientemente con la comunidad y prevenir esos conflictos desde el principio.

Con el cambio en los objetivos del Comité, es preciso revisar su constitución y representación. En la actualidad, los miembros de la comunidad representan sólo los intereses del desarrollo; no hay otros grupos de usuarios en la mesa. Como subrayó un miembro del Comité, en el futuro será fundamental que estén representados usuarios de los recursos que conocen íntimamente el Parque, como los pescadores y los guías. También se necesitará más apoyo técnico y varias personas han sugerido la posibilidad de incluir a un biólogo con ese fin, o bien asegurar que haya vínculos sólidos con universidades y otras instituciones. De igual forma, será fundamental incluir a representantes de las comunidades vecinas que aprovechan el Parque. En este sentido, Dexter Lewis, representante de la comunidad en el Comité de Manejo, ha señalado:

> Necesitamos un biólogo, un buen biólogo, para comenzar... de la comunidad, necesitamos a diversas personas, los pescadores y los buceadores, por ejemplo, para mantener el arrecife. En otras palabras, necesitamos involucrar a la gente que realmente vive de los recursos... Tienen muchos conocimientos porque han pasado muchos años en contacto con el arrecife y en el agua. Son personas que conocen y han visto los cambios que se producen después de cada inundación, por ejemplo, que es algo frecuente aquí.

En el Cuadro 2 se señalan los interesados locales, regionales y nacionales en el Parque. A nivel local, se muestra cuáles están actualmente representados y cuáles podrían ser considerados para participar en el futuro.

Cuadro 2. Interesados locales, regionales y nacionales en el Parque Nacional Cahuita.

Locales	Regionales	Nacionales
◆ Administración del Parque Nacional Cahuita ◆ Comité de Manejo (Cámara de Turismo; Asociación para el Desarrollo; representantes del Área de Conservación La Amistad Caribe) ◆ Grupos de usuarios/la comunidad no representados actualmente por el Comité de Manejo: ◦ Empresarios no directamente involucrados en la industria turística ◦ Guías ◦ Usuarios de los recursos: pescadores, cazadores de tortugas y recolectores de huevos; cazadores de iguanas y pacas; recolectores de cocos; recolectores de material arrastrado por la marea ◦ Comunidades vecinas: Punta Riel y Hone Creek	◆ Área de Conservación Amistad Caribe ◆ Municipio de Talamanca ◆ Organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, Namasol [una ONG holandesa] y Corredor Biológico [una ONG regional que intenta vincular a Costa Rica con el corredor biológico centroamericano]) ◆ Plantaciones de bananos, empresas madereras y proyectos hidroeléctricos (no tienen un interés en el parque, pero sus actividades afectan la higiene ambiental de los recursos)	◆ Ministerio de Ambiente y Energía (Sistema Nacional de Áreas de Conservación) ◆ Ministerio de Salud ◆ Ministerio de Agua y Acueductos ◆ Universidades e instituciones científicas

Los resultados: Abordando las debilidades institucionales y manejando los conflictos latentes

El Comité de Manejo afronta varios retos para el futuro vinculados, en primer término, con las debilidades estructurales y operativas y, en segundo, con los conflictos latentes.

Aspectos positivos y debilidades

Si bien en este trabajo no es posible efectuar un análisis en profundidad del Comité, desde la perspectiva de la incipiente teoría del co-manejo, es evidente que el acuerdo de Cahuita no cumple con muchos de los criterios esenciales para el co-manejo descritos por Ostrom (1990), Berkes (1997) y Borrini-Feyerabend (1996); las debilidades del Comité incluyen:

- *El desequilibrio de las relaciones de poder.* El proceso de toma de decisiones refleja el status quo de los miembros que conforman el Comité.
- *La falta de claridad en cuanto a la misión, las funciones, responsabilidades y mecanismos de información.* Los miembros del comité no están seguros de cuáles son sus funciones y responsabilidades, básicamente por la falta de articulación y desarrollo de éstas dentro de la estructura del comité.
- *La falta de representación de grupos de usuarios tanto de Cahuita como de comunidades vecinas.* Los únicos intereses de la comunidad que actualmente están representados son los del sector del desarrollo de Cahuita, es decir, las personas que tienen intereses directos en el turismo. Esos intereses, a veces, se oponen a los de los usuarios de los recursos, en particular a los de las comunidades vecinas que no se benefician con el turismo. Asegurar incluir a los diversos interesados es fundamental para el éxito del Comité en el manejo de todo el Parque.
- *La falta de un plan de manejo, apoyo técnico y recursos.* El Comité no posee apoyo técnico ni recursos en forma permanente.
- *La falta de mecanismos apropiados de comunicación y de retroalimentación de información.* Hasta el momento no existen mecanismos eficientes para difundir la información acerca de las actividades y las decisiones que realiza y/o toma Comité; o bien, en general, para obtener retroalimentación de la comunidad. Esto causa graves problemas en lo que respecta a la legitimidad y credibilidad del Comité ante la comunidad.

En pocas palabras, si no existe un plan de manejo de los recursos naturales en el Parque —situación que se repite en muchos de los parques nacionales de Costa Rica (Polimeni, comunicación personal, 1999[9])— es difícil hablar de que hay co-manejo: "compartir el poder y la responsabilidad entre el gobierno y los usuarios locales de los recursos" (Berkes et al. 1991), al tomar y poner en práctica decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. El Comité de Manejo se encuentra en transición y está evolucionando de una institución que surge de una situación conflictiva, a una institución sólida que puede abordar problemas de manejo de los recursos naturales. Será fundamental que el Comité resuelva las debilidades antes enumeradas si quiere tener éxito a largo plazo. También será

[9] J. Polimeni, Director de Participación de la Sociedad Civil, MINAE, San José, Costa Rica, comunicación personal, 1999.

importante para la comunidad, en general, comprender la importancia de fortalecer y aprovechar cabalmente al Comité.

La participación de líderes respetados y los esfuerzos de los miembros del Comité por ayudar a superar crisis pasadas son un buen augurio para el futuro de la institución. Otros aspectos positivos incluyen:

- *El reconocimiento jurídico en mayo de 1998.* El respaldo legal implica que ahora el Comité puede tomar decisiones con confianza y autoridad. Esto es un requisito clave para toda institución de co-manejo.
- *La flexibilidad.* El decreto del Poder Ejecutivo de mayo 1998 da al Comité la facultad de cambiar su estructura y de modificar las normas de uso definidas en el decreto. Esta flexibilidad brinda la oportunidad de que el Comité se convierta en una institución mucho más apropiada y eficiente.
- *La voluntad política de tratar de hacer las cosas de manera diferente.* Edwin Cyrus, director del Área de Conservación Amistad Caribe, así como la administradora del Parque, Gina Cuza Jones, han invertido muchos esfuerzos tratando de que la experiencia de Cahuita tenga éxito; a pesar de la resistencia al cambio que han mostrado otros funcionarios del MINAE. Vale anotar, que la comunidad también ha mostrado la voluntad política para establecer una nueva relación con el MINAE.
- *El potencial para manejar conflictos.* Esta es una base importante sobre la cual erigir una institución más fuerte.
- *La confianza entre las partes.* La confianza que se ha creado en el último año entre el MINAE y la comunidad de Cahuita es vital para fortalecer la colaboración. Sin embargo, si los usuarios de las comunidades vecinas comienzan a participar en el Comité, será importante hacer hincapié en generar y mantener la confianza, en particular porque estos usuarios son considerados "cazadores furtivos" por personas de Cahuita y el MINAE.

Los conflictos latentes

Además de las debilidades institucionales, el Comité de Manejo tendrá que abordar varios conflictos latentes, como:

- *El acceso a los recursos del Parque.* La mayoría de los pescadores de Cahuita no dependen únicamente de la pesca para subsistir; combinan sus actividades de pesca de subsistencia con el turismo. No obstante, personas de las comunidades vecinas que aprovechan una variedad más grande de recursos tienen un gran interés económico en el acceso a los recursos naturales del Parque, ya que muchos de ellos dependen de éstos como su única fuente de ingresos. Las restricciones sobre los usuarios y el uso, definidas en el Decreto Ejecutivo de 1998, llevarán a situaciones de tensión, no sólo entre la administración del Parque y los usuarios, sino también entre los mismos usuarios. El Comité de Manejo podría cumplir una función esencial resolviendo estas situaciones, en particular porque tiene la facultad de cambiar las normas de uso en el Parque.

- *El equilibrio entre los intereses de los conservacionistas y los usuarios.* Los intereses de los usuarios de los recursos se contraponen a los que están básicamente preocupados por la conservación. El conflicto latente entre los funcionarios del Parque y las personas que cazan tortugas y/o recogen sus huevos ha culminado en episodios de violencia. Según los recolectores de huevos de tortuga de la comunidad de Punta Riel, se han producido varios incidentes en los cuales los guardaparques les han lanzado disparos de advertencia. En 1994, en un operativo los guardias efectuaron 63 disparos (Huertas, comunicación personal, 1998[10]). En 1998, un recolector de huevos de tortuga fue baleado. Este aumento de la violencia obedece, en gran parte, al hecho de que los guías de Cahuita han comenzado a tomar parte activa en la protección y vigilancia de las áreas donde desovan las tortugas en el Parque, motivados, no sólo por conservación, sino también por razones económicas: llevan a los turistas a observar los sitios de desove. Conforme a lo anterior, es posible que este conflicto crezca aun más y cause tensiones entre los grupos y entre las comunidades.

- *El problema del pago de la compensación por las tierras expropiadas.* Como se señaló anteriormente, sólo han sido pagadas 15 de las 71 fincas (MINAE 1997). Cuando Alpheus Buchanan, uno de los propietarios que esperaba el pago, escuchó que el Gobierno planeaba tomarse otros cinco años para efectuar los mismos, respondió haciendo una "poda profunda" de su finca ubicada dentro del Parque. Además, en lugar de plantear el problema al Comité de Manejo, del cual era miembro, Buchanan se puso en contacto con el Director del Área de Conservación Amistad y con el entrante Ministro de Ambiente y Energía. Como resultado, se comprometieron a pagar en pocos días. Esta acción establece un antecedente peligroso, ya que otros afectados pueden tomar el Parque y desplegar un comportamiento destructivo. El Comité de Manejo tendrá que adoptar medidas para prevenir el daño del parque y, simultáneamente, apoyar las solicitudes de los propietarios de las tierras.

- *La seguridad dentro del Parque y la comunidad de Cahuita.* La seguridad se ha convertido en un problema importante dentro del Parque y la comunidad. En respuesta a las denuncias de robos, se han destacado a más guardias de seguridad para que patrullen la zona. Los incidentes, que varían desde la ratería al robo a mano armada, han tenido un efecto negativo en la imagen de Cahuita, lo cual a su vez afecta el turismo.

- *La contaminación y la erosión del arrecife provocadas por las empresas bananeras y los madereros.* Estos son problemas muy serios de los cuales hablan los usuarios de los recursos, en particular los pescadores, y otras personas del lugar, pero que aún no han sido abordados. Pese a estar conscientes de que la principal atracción del Parque Nacional Cahuita es el arrecife y de que éste es frágil (Cortés 1995), no se han tomado las medidas a nivel local para detener esa degradación.

En síntesis, el mayor reto que afronta el Comité de Manejo es lograr equilibrar las relaciones de poder y los intereses entre el Gobierno y los interesados locales; los representantes del sector de turismo, los conservacionistas y los usuarios de los recursos; la comunidad de Cahuita y las otras comunidades vecinas al Parque (Hone Creek y Punta Riel). Por otro lado, a largo plazo será de suma importancia abordar el problema de la contaminación y erosión del arrecife.

[10] E. Huertas, Punta Riel, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

Lecciones aprendidas

A pesar, de haber muchos casos de participación pública en el manejo de áreas protegidas en Costa Rica y en el plano regional, la idea del co-manejo es todavía muy nueva. El caso de Cahuita es el primero de manejo colaborativo dentro del sistema de parques y aporta valiosas enseñanzas acerca de los elementos necesarios para fortalecer estos procesos (Cuadro 3).

Se pueden extraer importantes enseñanzas de la evaluación de los diversos elementos que, a nivel de la comunidad, contribuyeron al éxito de las negociaciones con el Gobierno después de la declaración unilateral de éste, en 1994, de aumentar las entradas al Parque Nacional para los extranjeros. Cahuita fue la única comunidad en el país que se opuso rotundamente y con éxito a dicho aumento; el resultado tuvo repercusiones positivas en todas las comunidades aledañas a los Parques con intereses en el turismo, ya que se redujeron las tarifas para los extranjeros en todo el país.

Algunos de los elementos que contribuyeron al éxito de Cahuita fueron:

- *El liderazgo en la comunidad.* Un grupo de líderes "naturales" participaron en las negociaciones, como Alpheus Buchanan, Antonio "Tony" Mora y Rolando Brooks. Estas personas son respetadas en la comunidad; Buchanan y Mora tienen empresas ligadas con el turismo, lo que significa que, si bien se preocupan por la comunidad como habitantes del lugar, también están motivados por intereses económicos. Ambos tienen amplia experiencia en la movilización y organización de la comunidad, en gran medida por las experiencia acumulada al organizar las cooperativas de productores de cacao en los años 60 y 70 (Palmer 1977). Otros miembros de la comunidad se han convertido en líderes gracias al acceso a la educación superior, como Enrique Joseph, quien también cumplió una función importante en las negociaciones. Estas tres personas se han reunido en varias ocasiones para luchar por los intereses de Cahuita y formaron parte el Comité de Lucha. (Buchanan, comunicación personal, 1998[11]).

- *Los vínculos y los conocimientos políticos prácticos.* Los conocimientos políticos de los miembros del Comité de Lucha se manifestaron no sólo en su capacidad de movilizar a la comunidad en un frente unido, sin importar las diferencias que, por lo general, existen entre los miembros de una comunidad, sino también en la táctica de presión que se usó durante toda la negociación. Al pedir al Gobierno más de lo que la comunidad necesitaba y exigir que la Sala IV (Sala Constitucional perteneciente al del Poder Judicial; Tribunal de Jurisdicción Costarricense), que declarara inconstitucional el cobro de tarifa para ingresar al Parque, presionó al Estado en el momento adecuado y con el efecto apropiado (GJE 1994). Otro hecho a destacar es las estrechas relaciones existentes entre varios líderes de la comunidad con políticos influyentes, a los que apelaron para facilitar el proceso (véase Joseph 1995).

- *La capacidad de organización.* Cahuita tiene más de ocho grupos organizados, incluyendo la Cámara de Turismo, la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita, la Asociación de Guías Naturalistas y Grupos Culturales y de Mujeres. Aunque algunos de estos grupos trabajan mejor que otros, su presencia hace que sea más fácil movilizar a la comunidad.

[11] A. Buchanan, Cahuita, Costa Rica, comunicación personal, 1998.

Cuadro 3. Elementos fundamentales que intensificaron el proceso de manejo en colaboración en Cahuita.

Comunidad	Manejo del conflicto y negociaciones	Colaboración
Liderazgo	Oportunidad — Conocimiento de cuándo cabildear y por cuanto tiempo, y cuándo sentarse a la mesa de negociaciones	Respaldo jurídico
Vínculos y conocimientos políticos prácticos	Mediación: La presencia de un mediador en quien confían ambas partes	Confianza entre las partes
Acceso a la educación	Tácticas de presión	Disposición a escuchar posiciones nuevas
Capacidad de organización	"Pedir más de lo que quieres para que al final obtengas lo que necesitas"	Mecanismos para el manejo de los conflictos
Flexibilidad y capacidad de adaptarse a situaciones nuevas		Voluntad política

Si bien los líderes de Cahuita ya son veteranos en la lucha por los intereses de su comunidad, el Comité de Manejo es el primero que ofrece la oportunidad para que los miembros de la comunidad trabajen de forma conjunta con los funcionarios gubernamentales sobre una base permanente. Hasta el momento, la función de este Comité ha sido "apagar incendios" y ocuparse del suministro de servicios a los turistas en el Parque. Todavía no puede ser caracterizado como una institución de co-manejo, en la cual "se comparten el poder y la responsabilidad entre el gobierno y los usuarios locales de los recursos", al tomar y poner en práctica decisiones acerca del manejo de los recursos naturales (Berkes *et al.* 1991). No obstante, el proceso apenas se ha iniciado y es una forma nueva de trabajar tanto para el Gobierno como para la comunidad. En el proceso, los funcionarios gubernamentales, por un lado, tienen que aprender cómo "renunciar al control" y facultar a las comunidades para que tengan un sentimiento de propiedad, lo cual es algo extraño, a pesar de la tendencia mundial a la descentralización (Murphree 1994; Ghimire y Pimbert 1997); por otra parte, los miembros de la comunidad deben ser habilitados para cumplir una función proactiva en el manejo del Parque.

Si la visión de algunos miembros de la comunidad se convierte en realidad, los representantes locales en el futuro tendrán más control sobre el manejo del Parque y la función del MINAE será sólo el apoyo técnico. Un miembro de la comunidad, Mario Calderón, planteó que desea que "Cahuita sea un ejemplo para otras áreas de conservación. En 10 años veo a la comunidad manejando el Parque y al MINAE dándonos apoyo técnico". Del mismo modo, Enrique Joseph señala que "observa el manejo futuro del Parque distribuido en una proporción de 80 a 20: la comunidad controlará el 80% y el MINAE, el 20%". Con la publicación del Decreto Ejecutivo, 1998, que brinda al Comité facultades legales para cambiar la estructura y las normas que rigen el uso en el Parque, la comunidad puede comenzar a trabajar para convertir su visión en una realidad. Sin embargo, esto no sucederá de un día para otro. Muchos críticos del proceso han observado que los regímenes de manejo colaborativos y/o basados en la comunidad que tienen éxito representan un esfuerzo a largo plazo, que requieren mucha paciencia, ensayos y errores antes de que puedan comenzar a operar de manera eficiente, eficaz y equitativa (Ostrom 1987, 1997).

No hay duda que la experiencia de Cahuita representa una oportunidad para el Gobierno de Costa Rica para hacer las cosas en forma diferente, en cuanto a proteger su patrimonio natural de recursos y lograr la participación de las comunidades aledañas a las áreas protegidas. No obstante, para aprovechar esta oportunidad y consolidar un acuerdo que establezca un precedente tienen que suceder dos cosas: el Gobierno debe otorgar al

Comité la autonomía y la autoridad necesarias para que tome las decisiones acerca de los recursos naturales, según sean las circunstancias espaciales reales, sin estar totalmente atado a la legislación vigente de Parques Nacionales; además, con respecto al caso de Cahuita, los usuarios locales de los recursos y las comunidades vecinas deben participar directamente en la elaboración de un plan de manejo y en las decisiones acerca de cómo se usan los recursos.

Muchos han discutido la posibilidad de cambiar la categoría de manejo del Parque Nacional Cahuita, para permitir un aprovechamiento más intensivo. Sin embargo, una medida mucho más progresiva por parte del Gobierno, es mantener a Cahuita como un Parque Nacional y reconocer la autonomía y la autoridad del Comité de Manejo en la toma de decisiones del mismo, el cual podría ir más allá de la legislación vigente de Parques Nacionales.

Reconocimiento

Los autores agradecen a Pascal O. Girot, Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica y Fikret Berkes, Instituto de Recursos Naturales, Universidad de Manitoba, la supervisión de este proyecto; a Edwin Cyrus, Alpheus Buchanan, Tony Mora, Enrique Joseph y Dexter Lewis la orientación y retroalimentación de información; al personal del Área de Conservación La Amistad Caribe, en particular Gina Cuza Jones, Eduardo Pearson y Carlos González; a Elvin Huertas y Lucía Chavarría, su asistencia en el trabajo sobre el terreno; al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, que patrocinó la investigación de Viviane Weitzner, la Fundación para el Desarrollo Urbano y a la Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos, que patrocinaron el trabajo de Marvin Fonseca Borrás; y, más importante aun, a la gente de Cahuita, que compartió sus relatos y su forma de vida con nosotros durante los cuatro meses en que fuimos parte de la comunidad.

Referencias bibliográficas

Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35 (4), 216–224.

Berkes, F. 1997. New and not-so-new directions in the use of the commons: co-management. Common Property Resource Digest, julio, 5–7.

Berkes, F.; George, P.; Preston, R.J. 1991. Co-management: the evolution in theory and practice of the joint administration of living resources. Alternatives, 18(2), 12–18.

Bermudez, A.; Bazo, R. 1979. Plan estructural para el desarrollo de la conservación y la Recreación del Parque Nacional Cahuita. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Tesis de maestría en ciencias.

Bermudez, F.; Yadira, M. 1993. Parques nacionales de Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, Depto de planificación y servicios técnicos, sección turismo, San José, Costa Rica.

Borrini-Feyerabend, G. 1996. Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Suiza.

Boza, M.A.; Cevo, J.H. 1998. Parques nacionales y otras áreas protegidas de Costa Rica. Incafo Costa Rica, San José, Costa Rica.

Calderón, A.L. 1998. Caracterización del cantón de Talamanca. Fundación para el desarrollo urbano, San José, Costa Rica.

Cortés, J.N. 1995. El arrecife coralino del Parque Nacional Cahuita: un arrecife con problemas ambientales. Biocenosis, 11(2), 23–24.

Cruz, J.C.B. 1996. El nuevo monocultivo: ¿Qué pasará si el turismo se va de Cahuita? La Ecología, 19 de junio, 6.

Folke, C.; Berkes, F. 1995. Mechanisms that link property rights to ecological systems. *En* Hanna, S.; Munasinghe, M., ed., Property rights and the environment: social and economic issues. Beijer International Institute of Ecological Economics; Banco Mundial, Washington, DC, E.U.A. pp. 121–137.

Ghimire, K.B.; Pimbert, M. 1997. Social change and conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas. Earthscan Publications, Londres, Reino Unido.

GJE (Grupo Jurídico Especializado). 1994. Recurso de Amparo Rodrigo Antonio Mora Picado contra Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas y Director del Servicio de Parques Nacionales, 8 de septiembre. San José, Costa Rica.

Hanna, S. 1995. Efficiencies of user participation in natural resource management. En Hanna, S.; Munasinghe. M., ed., Property rights and the environment: social and economic issues. Beijer International Institute of Ecological Economics; Banco Mundial, Washington, DC, E.U.A. pp. 59–67.

Joseph, E. 1995. Carta a José Luis Velásquez, Diputado, Provincia de Limón, 30 de agosto.

Kutay, K.N. 1984. Cahuita National Par Costa Rica: a case study in living cultures and national park management. University of Michigan, Ann Arbor, MI, E.U.A. Tesis de maestría en ciencias.

MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía). 1997. Parque Nacional Cahuita Tenencia de Tierra. Agosto. Subregion Siquirres-Matina. MINAE, San José, Costa Rica.

——— 1998. Reglamento Para El Manejo de Recursos y Servicios en el Parque Nacional Cahuita. La Gaceta, 20 de mayo, p. 96. Decreto ejecutivo no. 26929-MINAE.

MINEH (Ministerio de Economía y Hacienda). 1997. Censo de población de Costa Rica. Dirección de Estadística y Censos. San José, Costa Rica. Julio.

MIRENEM (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas), Servicio de Parques Nacionales. 1994a. Publicidad. La Nación, 12 de septiembre, p. 32.

——— 1994b. Publicidad. La República, 11 de septiembre, p. 3.

Mora, J. 1998. Proyecto de investigación y construcción de nuevos modelos de gestión ambiental en las Áreas de Conservación, Versión borrador. Fundación para el Desarrollo Urbano y Programa Frontera Agrícola, San José, Costa Rica.

Murphree, M.W. 1994. The role of institutions in community-based conservation. *En* Western, D.; Write, R.M., ed., Natural connections: perspectives in community-based conservation. Island Press, Washington, DC, E.U.A. pp. 403–447.

Oakerson, R.J. 1992. Analyzing the commons: a framework. En Bromley, D., ed., Making the commons work. ICS Press, San Francisco, CA, E.U.A.

Orthello, W. 1972. The significance of Cahuita National Monument, Costa Rica: an evaluation report of the present and plans for the future. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, París, Francia. Informe de misión.

Ostrom, E. 1987. Institutional arrangements for resolving the commons dilemma: some contending approaches. *En* McCay, B.J.; Acheson, J.M., ed., The question of the commons: the culture and ecology of communal resources. University of Arizona Press, Tucson, AZ, E.U.A.

——— 1990. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, Nueva York, E.U.A.

——— 1997. Local institutions for resource management. En Borrini-Feyerabend, G., ed., Beyond fences: seeking social sustainability in conservation. Vol. 2. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Suiza. pp. 14–16.

Palmer, P. 1977. What happen': a folk history of Costa Rica's Talamanca Coast. Publications in English, San José, Costa Rica.

Pittier, H. 1895. Nombres geográficos de Costa Rica. I. Talamanca. Tipografía Nacional, San José, Costa Rica.

Ramírez, C. 1977. Estudio Ocupación Parque Nacional Cahuita. San José, Costa Rica.

Solórzano, R. 1997. La administración de las Áreas Silvestres Protegidas mejora con la participación privada no comercial. Ambien-Tico, 55, 1–7.

Tovar, E. 1994. Ritmo de cocos, corales y caracoles. Al Día, 5 de noviembre, p. 8.

Wells, M.; Brandon, K. 1992. People and parks: linking protected area managment with local communities. Banco Mundial; Fondo Mundial para la Naturaleza; Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, Washington DC, E.U.A.

Capítulo 7

Boliano, en el norte de las Filipinas: La planificación participativa para el desarrollo costero

Liana Talaue-McManus, Alexis C. Yambao, Severino G. Salmo III y Porfirio M. Aliño

El proceso participativo en la planificación del desarrollo costero en Bolinao, en el norte de Filipinas, fue un elemento esencial para desarrollar la capacidad de los pescadores marginales y otros miembros de la comunidad e involucrarlos en la toma de decisiones. Se logró desarrollar la capacidad mediante la transferencia de conocimientos acerca del entorno y los recursos naturales, las leyes que determinan el acceso a esos recursos y los mecanismos institucionales mediante los cuales los miembros de la comunidad pueden participar en forma significativa. Durante este proceso, se resolvieron paralelamente conflictos de intereses y los miembros de la comunidad llegaron a un consenso sobre opciones apropiadas de manejo de las aguas de sus costas. Al crear una asociación entre una comunidad y sus líderes, el Plan de Desarrollo Costero concretó una idea colectiva para la viabilidad a largo plazo de los recursos biológicos costeros.

Bolinao es un municipio de la provincia de Pangasinan, en la costa del noroeste de Luzón, Filipinas (McManus et al. 1990). Bolinao, una de las 18 ciudades que bordean el golfo de Lingayen, tiene uno de los sistemas de arrecifes y hábitat asociados más desarrollados del norte de Luzón (McManus et al. 1992). En las pesquerías de la población predominan los peces bentónicos, los mariscos y las algas. En 1993, el golfo de Lingayen fue declarado un área crítica desde el punto de vista ambiental en la Proclamación 156. Los arrecifes de

Bolinao-Anda —el único sector coralino del golfo— son el sitio donde se alimentan y reproducen grandes cantidades de peces e invertebrados.

Desde el punto de vista ambiental, a fines de los años 80 eran evidentes los signos de que resultaba insostenible continuar la extracción de esas cantidades de recursos. Talaue-McManus y Kesner (1995) documentaron el colapso de la valiosa pesquería de erizos de mar en 1992, a pesar de la existencia de disposiciones municipales que limitaban la temporada de pesca y establecían una cantidad mínima de captura. Los datos reunidos en un período de cuatro años (1988-1991) revelaron pruebas de la captura excesiva en el arrecife: una disminución de la densidad de peces adultos y de la diversidad de las especies, así como del tamaño de los peces con madurez reproductiva (McManus et al. 1992). Una encuesta en los arrecifes de coral del golfo de Lingayen efectuada durante 1987 y 1988 indicó que sitios del sistema Bolinao-Anda tenían un 30-51% de cubierta de coral vivo; el azolvamiento y el empleo de dinamita y veneno constituían las principales amenazas para el arrecife(Meñez et al. 1991).

En este trabajo se examinan los conflictos por las aguas costeras de Bolinao y las consultas a múltiples involucrados con el propósito de resolverlos. Se identifican las enseñanzas concernientes a la función de las organizaciones locales, la educación ambiental y los aportes de la ciencia al desarrollo de una visión colectiva a largo plazo de los recursos costeros de Bolinao.

La situación inicial: La degradación de los recursos y las desigualdades en los derechos de acceso

El río Balingasay y el sistema de concesión de la pesca de pececillos chanos

Se encuentran pececillos chanos desde abril a septiembre en el río Balingasay (Salmo III, comunicación personal, 1998[1]) (Figura 1). En la actualidad, los pescadores licitan por el derecho a recolectar pececillos y el gobierno local les otorga una concesión a cambio de una tarifa. Sin embargo, el proceso de licitación puede ser modificado por el alcalde, con el apoyo del concejo municipal (el Sangguniang Bayan). Por ejemplo, el alcalde puede establecer contratos negociados con socios empresariales favorecidos, práctica discrecional sujeta a muchas irregularidades y corrupción. Desde los años posteriores a la posguerra, el municipio de Bolinao ha recibido considerables fondos mediante las tarifas por la concesión de la pesca de pececillos.

Los recolectores para autoconsumo se ven forzados a vender los pececillos capturados a quienes tienen la concesión, a precios por lo general inferiores a los dictados por el mercado. El concesionario obtiene grandes utilidades y los recolectores de los pececillos, un ingreso mínimo. Esta situación de monopolio del acceso y la distribución margina a los recolectores para autoconsumo y deja pocos incentivos para regular la captura de pececillos y peces que están desovando. También ha llevado a la pesca ilegal, que está muy difundida.

La utilización del río Balingasay para el turismo, la navegación y la extracción de arena exacerba aun más el conflicto. Los propietarios de instalaciones turísticas quieren que las playas estén abiertas y exentas de actividades; no obstante, tanto los pescadores de autoconsumo como los de mar abierto deben usar el área para la navegación y como

[1] S. G. Salmo III, Instituto de Ciencias Marinas, Universidad de Filipinas, Diliman, Quezón, Filipinas, comunicación personal, 1998.

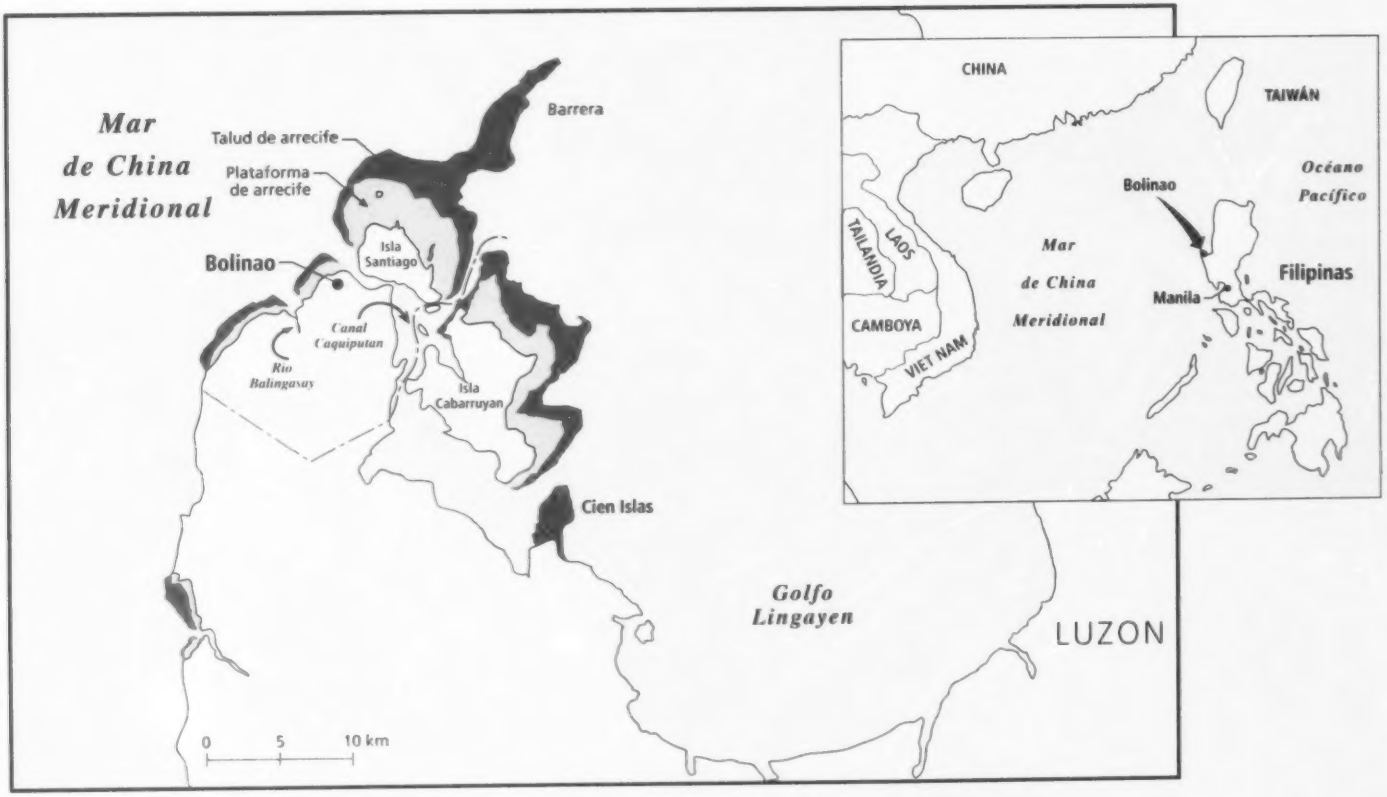

Figura 1. El golfo de Lingayen y sus áreas de arrecifes, Filipinas.

desembarcadero. La acumulación de viviendas en la playa y la extracción de arena crean otras tensiones.

La pesca de sigánidos en el sistema de arrecifes de la isla Santiago

Las plataformas y taludes de los arrecifes son más extensos alrededor de la isla Santiago (Figura 1), lo cual hace que sea el sitio de pesca más rico y diverso de Bolinao. Cada año se asigna esta área al mejor postor, como Lote Pesquero 1. El 40% de los peces capturados en esta zona son sigánidos que emigran más allá de las mesetas del arrecife para desovar (McManus et al. 1992). Los peces jóvenes regresan a los lechos de hierbas marinas en las plataformas coralinas para alimentarse y crecer. Se pescan sigánidos de todas las edades: los jóvenes se usan en distintos tipos de salsas de pescado y los adultos se venden secos o frescos, como especies comestibles favoritas.

El sistema de otorgamiento de concesiones de las pesquerías de sigánidos de Bolinao ha estado en vigencia desde hace mucho tiempo y es una característica importante de la economía local (Rodríguez 1997). Los concesionarios, o en ocasiones un contratista negociado, construyen corrales de peces en los que capturan a los sigánidos. También pueden subarrendar el derecho a establecer corrales a otras personas, con la condición de que todos los peces capturados sean vendidos al concesionario.

Como en el caso de los chanos, los privilegios para la pesca exclusiva crean un acceso poco equitativo a un recurso abundante y dan como resultado una distribución despareja de los beneficios económicos. A los pescadores marginales les está prohibido pescar cerca de los corrales, cuyos brazos abiertos forman en conjunto una formidable trampa para los peces migratorios que vienen desde las plataformas de los arrecifes o se dirigen a ellas. Estas restricciones interfieren con la navegación y promueven la pesca ilegal. Si bien el gobierno local obtiene ingresos mediante la venta de concesiones, no ha podido asegurar la viabilidad a largo plazo de las pesquerías de sigánidos. Los estudios de las pesquerías de los arrecifes efectuados por McManus et al. (1992) indican que el tamaño de los sigánidos en edad reproductiva está disminuyendo (hembras de 3 cm de largo ya estaban grávidas), lo cual es un signo de sobreexplotación. La pérdida del hábitat (como resultado de la destrucción de los arrecifes de coral) y el deterioro de los lechos de hierbas marinas socavan aun más la sustentabilidad del recurso.

El proceso de cambio: Las organizaciones populares y la planificación multisectorial

En julio de 1992, se manifestó en forma pública la necesidad de tomar medidas ante la disminución de la captura de peces, la desigualdad en el acceso a los recursos y en los beneficios resultantes de su empleo y la degradación del entorno costero. Científicos y ambientalistas preocupados convocaron a una reunión (Foro I sobre el Manejo Costero) de la comunidad de la costa y los organismos activos en Bolinao para ventilar en forma colectiva problemas ambientales y comenzar a identificar posibles cursos de acción (Rodríguez et al. 1992). Los testimonios de los pescadores y otros involucrados (vendedores de pescado, artesanos que trabajan con conchas, etc.) repitieron los resultados de los estudios científicos que muestran el deterioro de los recursos biológicos costeros y la declinación de la pesca como medio de vida y pilar de la economía de la ciudad. El foro resolvió coordi-

nar el trabajo de desarrollo en Bolinao mediante un enfoque integrado del manejo costero, que involucraba a grupos de ciudadanos, organismos gubernamentales regionales y nacionales y organizaciones ambientalistas de las universidades.

Dos años más tarde, la preocupación acerca de la sustentabilidad de las pesquerías surgida durante la primera reunión pública fue intensificada por la propuesta del gobierno nacional de industrializar el "Cuadrángulo de Desarrollo del Noroeste de Luzón" (Decreto del Poder Ejecutivo 175, 30 de abril de 1994). La primera iniciativa importante era construir un complejo cementero, que incluía una cantera, una central eléctrica, una fábrica de cemento y un muelle para facilitar el envío de cemento a granel a Taiwán. En respuesta a este plan, los preocupados grupos ambientalistas convocaron a una segunda reunión pública (Foro II sobre el Manejo Costero) con el fin de analizar los posibles efectos ambientales del proyecto en las pesquerías y la necesidad de una estrategia de desarrollo municipal para considerar los costos y beneficios que entrañaría el apoyo del gobierno municipal al plan.

El establecimiento de organizaciones populares

Si bien el *Código de Gobierno Local*[2] había estado en vigor desde octubre de 1991, los líderes de la ciudad y la comunidad en general comprendieron que no contaban con la información y el asesoramiento técnico necesarios para tomar decisiones cruciales acerca de la orientación del proyecto y el manejo de los recursos costeros. Para responder a esta necesidad, en 1993 se inició un proyecto de la Universidad de Filipinas llamado Manejo Comunitario de los Recursos Costeros (MCRC) en Bolinao, en el norte de Filipinas. (Este proyecto fue patrocinado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo [CIID]).

El enfoque del proyecto consistía en concentrarse primero en la movilización de la comunidad y la educación ambiental (McManus 1995). Se movilizó a sectores anteriormente no alineados de la comunidad para formar grupos locales e informarse acerca de problemas ambientales. Se esperaba que, una vez organizados y dotados de conocimientos y habilidades, los grupos se aventurarían en sus propias iniciativas, incluyendo la creación de medios de subsistencia opcionales no perjudiciales para el medio ambiente y el establecimiento de redes con otros grupos con intereses similares. En 11 de las 14 aldeas costeras (barangays) de Bolinao se efectuó una campaña de información y educación ambiental. Los datos indicaban que los usuarios directos de los recursos costeros —3 000 familias de pescadores marginales o 30% de la población— podían perder su base de recursos si ésta no era manejada en forma apropiada.

Para comienzos de 1996, se habían establecido organizaciones populares en cuatro aldeas costeras (Arendo y Balingasay en el territorio continental y Binabalian y Pilar en la isla Santiago). Se estableció una organización de segunda generación en la aldea continental de Ilog Malino, con ayuda de la organización de Balingasay (Figura 1). Entre las primeras propuestas de estas organizaciones está la instauración de áreas marinas protegidas en las aguas cercanas a las aldeas de Balingasay, Arnedo y Binabalian. También se propuso un área de rehabilitación de los manglares en Pilar para aumentar el hábitat acuático de desove.

[2] El Código de Gobierno Local es un estatuto sancionado por el Congreso filipino, que estipula la delegación de la autoridad del gobierno central a los niveles de la provincia, la ciudad, el municipio y la aldea. Incluye el manejo de las aguas municipales hasta una distancia de 15 km de la costa.

El proyecto de MCRC celebró una serie de reuniones internas para continuar con estas resoluciones. Un plan de zonificación para Bolinao, concebido en 1994 (Yambao y Salmo 1998), se amplió para convertirse en un ejercicio de planificación del desarrollo que incluía a múltiples involucrados. El proyecto estableció estrategias para facilitar la creación de nuevas funciones del gobierno local (tanto la rama ejecutiva como la legislativa) y de las novatas organizaciones populares. Esto incluyó tomar todas las medidas posibles con el fin de generar los conocimientos y habilidades necesarios para asegurar la participación activa de todos los sectores de la comunidad y el gobierno local. El equipo también elaboró los primeros anteproyectos de un mapa de recursos que indicaba la ubicación de las áreas marinas protegidas propuestas, el área de rehabilitación de los manglares, el área de manejo de la cuenca y los posibles sitios para maricultura.

Expandir la función de las organizaciones populares y trabajar con vistas al manejo de los conflictos

En mayo de 1996, se realizó una sesión de orientación sobre la planificación del desarrollo costero para todos los líderes y miembros de las cuatro organizaciones populares que colaboraban con el proyecto de MCRC. Los participantes definieron los usos en las principales secciones de las áreas costeras, identificaron los aspectos y problemas de manejo de las pesquerías y la costa y describieron una serie de opciones de manejo para cada área. Se usó el mapa preliminar de recursos elaborado por el proyecto para preparar mapas a nivel de las aldeas y se propusieron actividades para varias aldeas.

Después de un nuevo examen con las organizaciones y de varios talleres para la comunidad sobre el manejo de los recursos, las cuatro organizaciones populares integraron sus mapas de recursos en un mapa regional. Los estudios técnicos y la amplia difusión fueron elementos esenciales para formular opciones de manejo con posibilidades de resolver los conflictos existentes. Por ejemplo, durante los talleres y reuniones de la comunidad, el proyecto de MCRC difundió ampliamente los resultados de la vigilancia continua de las pesquerías de sigánidos de Bolinao, efectuada por el Instituto de Ciencias Marinas de la Universidad de las Filipinas (ICMUF). En las reuniones, los pescadores y los comerciantes corroboraron la tendencia a la disminución de los peces capturados y el menor tamaño de los adultos en etapa reproductiva. Esto incrementó la credibilidad de la información y llevó a la comprensión común de los problemas vinculados con los recursos. También proporcionó una base para la discusión de posibles soluciones y para la participación local en la recolección de datos en algunas zonas.

Las reuniones y los talleres para la comunidad contribuyeron a aclarar las percepciones locales acerca de los recursos biológicos costeros, los mecanismos jurídicos y sociales que gobiernan el acceso a esos recursos y los problemas y posibles soluciones vinculados con su empleo. La participación activa de los involucrados en el proceso profundizó el compromiso de lograr soluciones futuras de los problemas que habían identificado. El reconocimiento de sus intereses comunes también llevó a la unión de las cuatro organizaciones bajo el nombre de Federación de Organizaciones Populares Municipales para el Manejo de los Recursos Costeros (KAISAKA), con el fin de promover un Plan de Desarrollo Costero (PDC) para Bolinao.

Estimular el apoyo y la participación del gobierno local

En agosto de 1996, el Departamento del Medio Ambiente y Recursos Naturales se negó a emitir un certificado de observancia de las normas ambientales para el complejo de plantas cementeras, lo cual puso fin a una controversia que había movilizado a grupos locales y nacionales preocupados por los efectos ambientales de esa actividad. Una de las principales razones mencionadas para no otorgar el certificado fue la ausencia de un plan municipal de uso de la tierra. El proyecto de MCRC había propuesto antes un plan de ese tipo al gobierno municipal, pero la idea había sido rechazada por el alcalde y otros funcionarios. Sin embargo, una vez que se hizo evidente que la ausencia del plan había frustrado una iniciativa importante de desarrollo industrial, el gobierno municipal solicitó al proyecto de MCRC que proporcionara asistencia en la planificación del desarrollo costero. Funcionarios destacados del Concejo Municipal de Desarrollo (la rama ejecutiva del gobierno local), el alcalde, el coordinador de planificación municipal y desarrollo y el funcionario de operaciones del gobierno local se reunieron con personal del proyecto para analizar el PDC ya elaborado por la federación KAISAKA. El alcalde acordó auspiciar una consulta multisectorial sobre el desarrollo de Bolinao con el fin de complementar el plan existente y finalizarlo para que fuera considerado por el gobierno municipal.

Se celebró un taller para presentar el plan de la federación a otros involucrados de la comunidad, que incluían a representantes de los gobiernos de las aldeas, organizaciones locales y otros grupos afectados. También se presentaron los resultados de un estudio sobre el uso de la tierra efectuado por el proyecto de MCRC. Sobre la base de este estudio y el PDC, se identificaron cuatro zonas de manejo: ecoturismo, uso múltiple (corrales de chanos y jaulas para peces), manejo de las pesquerías (de los arrecifes) y manejo especial (comercio y navegación) (Figura 1).

En diciembre de 1998, la oficina de planificación municipal y desarrollo y el proyecto de MCRC coordinaron la primera Consulta Multisectorial sobre el Desarrollo de Bolinao. A la reunión asistieron unas 120 personas, la mayoría de ellas líderes de las *barangays*, dirigentes de las organizaciones de las aldeas, medios de difusión y representantes del gobierno provincial y otras dependencias gubernamentales y sectores de la comunidad. Se presentó el plan consolidado de desarrollo y se analizó la necesidad de formar un comité de redacción. El alcalde promulgó más tarde una disposición (No. 6, Serie 1996) para crear un Comité Multisectorial para la Planificación del Desarrollo Costero de Bolinao (CMPDCB), constituido por 21 miembros que representaban a 11 sectores comunitarios, incluyendo las cuatro organizaciones populares y los cinco miembros del Concejo Municipal de Desarrollo. La disposición también estipulaba que el proyecto del MCRC proporcionaría asistencia técnica al comité y asignaría un presupuesto de 100 000 pesos filipinos para la preparación del plan (en 1999, 38.44 pesos filipinos [PF] = 1 dólar estadounidense [USD]).

Surgen nuevos conflictos

Si bien se logró un avance en el desarrollo de la capacidad local de manejo de los recursos costeros, también surgieron conflictos nuevos. Durante 1996, proliferaron los corrales y jaulas para peces en el canal Caquiputan, entre el territorio continental de Bolinao y las islas de Santiago y Cabarruyan (Figura 1). Según una encuesta efectuada por la Comisión para el Manejo del Área Costera del Golfo de Lingayen, la cantidad de esas instalaciones aumentó de 330 en diciembre de 1996 a 3100 en julio de 1997. Estas instalaciones acuí-

colas se usan para producir *Chanos* chanos del estuario usando crías recogidas en el río Balingasay. El gobierno municipal otorgó contratos de arrendamiento por 3 a 5 años, pero los funcionarios no estaban preparados para determinar la cantidad óptima de estructuras, la ubicación de esas estructuras o la distancia entre ellas necesarias para mantener saludables las aguas.

Como se señaló antes, la elite económica y política de Bolinao controlaba el acceso a las crías de chanos del río Balingasay y tenía el monopolio de los alimentos y otros elementos para las operaciones de acuicultura y el comercio de chanos. Cuando comenzó a aumentar el número de corrales y jaulas, surgieron conflictos porque esas estructuras reducían el área de los sitios de pesca y las aguas navegables para los pescadores de autoconsumo, lo cual exacerbó una situación que ya era poco equitativa.

El conflicto se intensificó más porque se deterioró con rapidez la calidad del agua en el canal. La velocidad con la cual el agua pasaba a través del sistema limpiando en forma natural el canal se redujo a causa de la densidad de los corrales que obstruían el flujo del agua. Se acumularon en el canal los residuos de grandes cantidades de alimentos usados en las actividades de acuicultura y esto provocó una disminución del oxígeno disuelto en el agua. Durante los meses cálidos de 1997, la reducción de oxígeno alcanzó un grado letal para los chanos; se incrementó la mortalidad de peces y disminuyeron las tasas de desarrollo, con lo cual se produjeron considerables pérdidas económicas. A causa de esto, en el año siguiente la cantidad de corrales y jaulas disminuyó a 1 200.

En 1996, el proyecto de MCRC inició un estudio técnico con el propósito de generar pautas específicas para las actividades de acuicultura en la costa. Usando parámetros físicos y químicos como la batimetría, el tiempo de permanencia del agua y las velocidades de las mareas, se establecieron un sistema de zonificación y la cantidad y el tamaño óptimos de los corrales y jaulas para peces (CMPDCB 1997). Se incorporó este estudio en el proceso de planificación para el PDC de Bolinao y también se lo presentó a la municipalidad vecina de Anda, que comparte las aguas del canal Caquiputan con Bolinao y estaba acosada por el mismo conflicto.

La preparación del Plan de Desarrollo Costero

Las pérdidas económicas sufridas por el sistema de acuicultura de chanos en 1997 constituyeron un incentivo adicional para apoyar el proceso de planificación. Se realizó un taller sobre formación de equipos y planificación con el fin de exponer la idea, la misión y la meta del CMPDCB y proporcionar un sitio para renovar el compromiso de sus miembros de proseguir el ejercicio de planificación hasta completarlo. Se elaboró un plan de trabajo para el comité y se programaron reuniones mensuales, que incluyeron consultas a la comunidad en todas las aldeas costeras (Yambao y Salmo 1998). En la segunda reunión, el comité había adoptado la propuesta de dividir las aguas municipales en cuatro zonas y para mediados de 1997 se completaron las consultas a la comunidad y se registraron todos los aportes y enmiendas.

El comité celebró entonces una serie de reuniones para terminar de redactar el proyecto preliminar del plan. El proyecto fue sometido a un procedimiento parlamentario de lectura y escrutinio en tres ocasiones mientras que el comité sesionaba en pleno. El plan fue montado por el proyecto de MCRC y revisado y corregido por todos los miembros del comité. Con el fin de asegurar que se tenían en cuenta todas las preocupaciones planteadas durante las consultas públicas, el comité revisó todos los documentos y las actas de las reuniones.

Una vez que el proyecto de PDC fue aprobado en su tercera y definitiva versión en octubre de 1997, el comité lo presentó al alcalde y los miembros del Concejo Municipal de Desarrollo, que incluía a cinco personas que también eran miembros del comité de redacción. El alcalde respaldó el plan y solicitó la aprobación del Concejo Municipal (el organismo con autoridad jurídica). Para mediados de 1998, el Concejo Municipal aprobó el PDC.

La participación activa de autoridades municipales importantes en el desarrollo del plan fue fundamental para obtener la aprobación definitiva. No obstante, el momento del ejercicio de planificación y de la presentación ante el Concejo Municipal también fue propicio y conducente a la aceptación. Unas semanas antes de la presentación ante el Concejo Municipal, el presidente de Filipinas promulgó un decreto (No. 450, Serie 1997) que exigía que los 800 municipios costeros del país formularan planes integrales de desarrollo costero que constituirían la base para la sanción de los reglamentos sobre pesquerías. Bolinao fue el primer municipio que cumplió con esta exigencia.

Los resultados: proporcionar un marco práctico para el manejo de los conflictos y la planificación participativa del desarrollo costero

Los acontecimientos que condujeron al desarrollo del PDC se caracterizaron por la polarización en la comunidad de Bolinao a causa de la falta de equidad en el acceso a los recursos y de las amenazas a los medios de subsistencia planteadas por el complejo de plantas cementeras y la degradación de los recursos. Estos conflictos estimularon un proceso de organización de la comunidad, investigación impulsada por la demanda y planificación multisectorial.

No se pueden evaluar por completo las repercusiones del ejercicio de PDC sobre el uso equitativo y sustentable de los recursos costeros en Bolinao y todavía es incierto el proceso de su aplicación. Las organizaciones populares apoyadas por el proyecto de MCRC todavía son demasiado débiles para encabezar por sí mismas la implementación. La asociación con sectores no alineados de la comunidad, como el ICMUF, y con el gobierno local, es necesaria para comenzar a concretar intervenciones claves de manejo incluidas en el plan. Los miembros de las organizaciones populares son defensores activos del medio ambiente y su nivel de conciencia y compromiso contribuye a mantener el impulso de las actividades colectivas, pero las restricciones en cuanto a tiempo, capacidad y organización obstruyen su función en la implementación del plan.

El proceso parece haber proporcionado un lugar apropiado para canalizar los conflictos y establecer el consenso al expresar un concepto del desarrollo y formular planes de acción para concretarlo. Si bien los sectores de las comunidades estaban involucrados y comprometidos en diversos grados y variaba su participación activa en el comité de redacción, surgió un sentimiento de propiedad colectiva del plan. El Concejo Municipal reconoció oficialmente en una reunión pública que el proceso de consulta y participación usado en el PDC era positivo y debía ser empleado para formular y aprobar otras formas de legislación municipal.

Organismos gubernamentales importantes, como la Comisión para el Manejo del Área Costera del Golfo de Lingayen (CMACGL) y la Dirección Nacional de Desarrollo Económico (DNDE, Región 1), también han tomado nota del proceso. Durante un taller

sobre planes de desarrollo comunitario con funcionarios municipales de todas las poblaciones costeras del golfo de Lingayen, la CMACGL y la DNDE presentaron el plan de Bolinao como un modelo para los municipios miembros. Otros organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en áreas costeras del país también han usado el PDC de Bolinao como referencia en sus ejercicios de planificación.

Lecciones aprendidas

La experiencia de Bolinao en la planificación participativa del desarrollo costero es una estrategia para institucionalizar prácticas colectivas de manejo a nivel de la comunidad mediante la jerarquía de gobierno (local, regional y nacional). Se pueden discernir varias enseñanzas de esta experiencia, como la importancia de la educación ambiental, la movilización de la comunidad y la participación activa de todos los involucrados en el proceso.

La educación ambiental cumple una función importante en cuanto a organizar y capacitar a las comunidades y, de ese modo, estimular las iniciativas de manejo de los recursos por la comunidad. Los conflictos existentes (por ejemplo, la planta cementera, los corrales de peces) que dividían a los sectores constituyeron vigorosos estímulos para las campañas de información realizadas fuera de la política partidaria pero dentro de un marco transparente de manejo de los recursos costeros. La amplia difusión de los resultados de los estudios técnicos, corroborados, siempre que fue posible, por las observaciones de los pescadores locales, incrementaron el conocimiento de los problemas inmediatos vinculados con los recursos. Los estudios técnicos efectuados por el proyecto de MCRC y otros en el ICMUF fueron ampliamente aceptados como fuentes fidedignas de información y contribuyeron a conciliar los intereses en conflicto. Para lograr estos resultados, el proyecto estableció un equilibrio entre el suministro de información y conocimientos especializados y la facilitación de la toma de decisiones a nivel local entre las opciones viables. Esto aseguró la credibilidad, aun en los momentos de gran desacuerdo, función que cumplen adecuadamente las instituciones académicas gracias a su misión de enseñar, realizar investigaciones y proporcionar servicios de extensión.

Dos grupos principales de involucrados deben participar activamente en el proceso de planificación y apoyarlo para manejar los conflictos en la región. El primer grupo es el de usuarios directos de los recursos (por ejemplo, los pescadores de autoconsumo y los vendedores de pescado). Además de ser instruidos acerca de los problemas ambientales, deben ser movilizados y facultados mediante la adquisición de conocimientos y capacidad. Esto les permite participar efectivamente en un proceso colectivo y esa participación activa aumenta su sentido de compromiso con la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. En el caso del proyecto de MCRC, esa movilización llevó a la formación de organizaciones populares. Esto fortaleció la posición de los pescadores marginados, que no tenían otra forma de participar de manera significativa en procesos más amplios de planificación. La contribución de los planes para las áreas marinas protegidas por parte de las organizaciones populares en Bolinao fue un elemento decisivo en el desarrollo del PDC. Cristalizó lo que podía lograr una iniciativa popular cuando se toman medidas específicas. También estimuló a los líderes locales a participar en un ejercicio que tenía el potencial de proporcionar un proyecto muy necesario para el desarrollo de la ciudad.

El segundo grupo de involucrados que debe participar activamente es el gobierno local. La participación activa de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno local en el diseño y la consulta pública intensifica considerablemente la institucionalización de un pro-

ceso de planificación para el manejo de los recursos costeros. En las primeras etapas de la evolución del plan, los líderes elegidos se sintieron inseguros porque las organizaciones populares habían tomado la iniciativa mediante una propuesta para las áreas marinas protegidas integradas. Esta inseguridad fue superada cuando se definió una función de liderazgo para las autoridades municipales mediante el auspicio del foro multisectorial. El liderazgo nacional mediante el *Código de Gobierno Local y* el requisito de que los gobiernos municipales elaboraran planes de manejo de los recursos costeros también constituyeron un incentivo directo para participar. La participación llevó a la generación de un sentimiento de propiedad entre los líderes locales, y también de responsabilidad en la formulación y la implementación del plan. Esto puede ser un buen indicio del éxito futuro. También demostró a los representantes del gobierno municipal y a otras personas que la consulta pública y la representación sectorial eran medios eficaces de crear el consenso para la acción colectiva.

La experiencia del proyecto de MCRC en Bolinao demuestra la importancia de la planificación participativa para la resolución de los conflictos en el desarrollo costero. La educación ambiental, sumada a la movilización de la comunidad y la participación activa de todos los involucrados, facilitaron el proceso participativo. Este proceso canalizó los conflictos y generó el consenso, con lo cual se aseguró el sentimiento colectivo de propiedad del plan definitivo.

Referencias bibliográficas

MCDB (Comité Multisectorial de Planificación del Desarrollo Costero para Bolinao). 1997. Bolinao Coastal Development Plan (1997–2007). Municipalidad de Bolinao, Filipinas. 76 pp.

McManus, J.W.; Nañola, C.L., Jr; Reyes, R.B., Jr; Kesner, K.N. 1992. Resource ecology of the Bolinao coral reef system. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Filipinas. Studies and Reviews, 22, 117.

McManus, L.T. 1995. Community-based coastal resources management, Bolinao, Philippines: an evolving partnership among academe, NGOs and local communities. Coastal Management in Tropical Asia, 5, 6–8.

McManus, L.T.; Luna, C.Z.; Guarin, F.Y. 1990. Introduction. En: McManus, L.T.; Chua, T.E., ed., The coastal environmental profile of Lingayen Gulf, Philippines. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Filipinas. Technical report 22. 69 pp.

Meñez, L.A.B.; McManus, L.T.; Metra, N.M.; Jimenez, J.F.; Rivera, C.A.; Concepcion, J.M.; Luna, C.Z. 1991. Survey of the coral reef resources of Western Lingayen Gulf, Philippines. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Filipinas. Conference Proceedings 22. pp. 77–82.

Rodríguez, S.F. 1997. The barangen fishing concession in Bolinao: an ethnographic study of a customary marine tenure system. Department of Anthropology, University of the Philippines, Manila, Filipinas. Tesis de maestría en ciencias. 150 pp.

Rodríguez, S.F.; Ferrer, E.; Magno, A.L.R.; de la Cruz, L.P. 1992. Proceedings of the Coastal Resources Management Forum (31 de julio – 1 de agosto de 1992). University of the Philippines College of Social Work and Community Development, Manila, Filipinas. 36 pp.

Talaue-McManus, L.; Kesner, K.P.N. 1995. Valuation of a Philippine municipal sea urchin fishery and implications of its collapse. *En* Juinio-Meñez, A.; Newkirk, G.F., ed., Philippine coastal resources under stress. Selected papers from the Fourth Annual Common Property Conference, Manila, Filipinas, 16–19 de junio de 1993.

Yambao, A.; Salmo, S. III. 1998. A preliminary assessment of the coastal development planning in the municipal waters of Bolinao, Pangasinan. Out of the Shell, 6(2), 1–6.

Capítulo 8

Las islas Galápagos: El manejo de los conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos

Paola Oviedo

Este estudio de caso de la comunidad de pescadores de las islas Galápagos, Ecuador, describe una experiencia donde se amalgaman la fructífera protección de un área natural valiosa, el prolongado conflicto de intereses de uso de los recursos marinos entre diversos sectores y la reciente iniciativa de manejar los conflictos mediante un proceso participativo. La experiencia de Galápagos muestra que, aun en situaciones extremadamente complejas donde hay una creciente oposición de intereses y antagonismo entre los grupos, es posible intentar efectuar cambios que concilien las aspiraciones económicas y el bienestar social de los diversos grupos humanos con la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales.

Este estudio que analiza el caso de la comunidad de pescadores de las islas Galápagos, Ecuador, combina varios elementos: la protección eficaz y perdurable de un área natural excepcionalmente valiosa, el prolongado conflicto de intereses entre los diversos usuarios y una reciente iniciativa para manejar la controversia a través de un proceso que se inició con la aprobación de una ley especial redactada mediante un proceso participativo.

Desde inicios de los años 70 hasta los años 90, una serie de poderosos intereses se concentraron en defender sus respectivas posiciones, sin hacer suficientes esfuerzos por comprender las necesidades, intereses e inquietudes de los sectores más débiles, representados, entre otros, por la comunidad local de pescadores artesanales. Durante mucho tiempo no se intentó manejar la controversia de una manera abierta y ordenada,

en parte por la dificultad de encontrar figuras mediadoras efectivas. A este problema contribuyeron un enfoque preservacionista ortodoxo y la falta de participación de importantes grupos en dos momentos fundamentales: la creación del parque nacional y la declaración de la reserva de recursos marinos. El enfoque preservacionista se inspiró en el texto de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, adoptado para proteger áreas seleccionadas de vida silvestre, pero mal equipado para enfrentar el hecho de que la mayoría de las áreas protegidas en América Latina están habitadas o rodeadas de poblaciones humanas que son, por lo general, comunidades rurales de bajos ingresos.

Si bien la orientación de las políticas sobre áreas protegidas ha evolucionado sustancialmente de manera que actualmente se considera a las poblaciones humanas tradicionales como parte de los ecosistemas que se quiere proteger, en la práctica muchos países aplican todavía el modelo ortodoxo y excluyente anterior, que consiste en fijar fronteras, establecer mecanismos de vigilancia y patrullaje, eliminar o reducir el libre acceso de los habitantes del lugar y desconocer las demandas de compensación o de medidas alternativas. En estas condiciones, la comunidad local comúnmente carga con los mayores costos y no hay garantía de que los recursos se manejen de manera sustentable porque no se acatan las disposiciones y persiste un clima de conflicto permanente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro y la aparición de nuevos conceptos como el desarrollo sustentable, la distribución equitativa de los beneficios y la participación local en la toma de decisiones, han reavivado el debate y han llevado a adoptar nuevos instrumentos para promover cambios mediante la legislación nacional. La experiencia de Galápagos muestra que, aun en situaciones en extremo complejas, es posible introducir cambios orientados a conciliar las aspiraciones económicas y de bienestar social de los grupos humanos con medidas para fomentar la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales.

Las islas Galápagos

Las islas y sus habitantes

Las islas Galápagos están situadas en el océano Pacífico, a unos 1 000 km de las costas continentales de la República del Ecuador (Figura 1). Tienen una superficie terrestre de 8 000 km^2, y un área marina de más de 70 000 km^2 . Como son islas de origen volcánico relativamente jóvenes, cuyo clima está en gran medida determinado por la influencia de diversas corrientes marinas, constituyen un punto de convergencia de especies de zonas tropicales y templadas.

La flora y la fauna de las islas son de gran valor por su endemismo y diversidad intraespecífica. La riqueza y particularidades del entorno marino son menos conocidas, pero igualmente interesantes y especiales. Debido a la confluencia de condiciones oceanográficas y a la variedad de hábitat costeros, existe una gran diversidad biológica y ecológica. Las islas constituyen un refugio para ciertas especies amenazadas de mamíferos marinos, en especial las ballenas y las tortugas verdes. Charles Darwin concibió algunas de las ideas fundamentales de su teoría de la evolución a partir de sus observaciones de la fauna insular. Actualmente este archipiélago está considerado como uno de los sitios sobresalientes para el estudio de la radiación adaptativa y la evolución divergente.

Figura 1. Las Islas Galápagos.

En Galápagos no hay población humana autóctona, entre otras razones porque la mayoría de las islas carece de agua dulce superficial y de suelo cultivable. Gradualmente se han creado asentamientos humanos en cuatro de las islas más grandes, como resultado de sucesivas migraciones que se iniciaron a mediados del siglo XIX. En la actualidad está ocupado el 3% del territorio insular. El censo de 1990 registró la presencia de unos 10 000 habitantes, el 80% de ellos en zonas urbanas.

Cada isla habitada tiene su propio puerto y una zona agropecuaria en franjas de tierra húmeda que se encuentran a partir de los 300 m sobre el nivel del mar. La gente trabaja fundamentalmente en el turismo, la pesca, las actividades de conservación y la administración pública. Dos de cada tres personas económicamente activas se dedican actualmente a actividades relacionadas directa o indirectamente con el turismo, si bien esta proporción puede variar mucho de una isla a otra. La pesca artesanal es una actividad tradicional muy importante, que ocupa al 13% de la población económicamente activa; en algunas islas este porcentaje puede llegar al 30%.

Recursos terrestres y marinos

Las Islas Galápagos son un sitio de importancia mundial, protegido por una serie de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. El 97% de su superficie terrestre fue declarada parque nacional en 1959; en 1974 las islas fueron incluidas en la lista de Patrimonios Mundiales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y en 1984 pasaron a integrar la red de Reservas Mundiales de Biosfera del Programa el Hombre y la Biosfera de la UNESCO. Esta situación especial ha resultado esencial para el éxito del parque nacional, pero ha traído consigo una serie de problemas para los habitantes del lugar.

Los recursos terrestres y marinos de las islas son importantes por varias razones:

- Proporcionan información para la investigación y el estudio científico, entre otros, de la evolución y la adaptación de las especies;
- Permiten la conservación de la biodiversidad in situ, es decir, la protección de la biodiversidad en su entorno natural, tal como el concepto está definido en el Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- Generan ingresos provenientes del turismo; y
- Son una importante fuente de recursos pesqueros para el mercado internacional (langosta), y para el mercado nacional e internacional (bacalao y atún aleta amarilla, respectivamente).

Tanto los recursos pesqueros como los turísticos están sujetos a presiones provenientes del mercado nacional e internacional. El éxito económico relativo del turismo y la pesca en las islas Galápagos, junto con una tasa alta de desempleo y subempleo en el Ecuador continental, han convertido a esta región en un polo de atracción de la migración.

Las actividades turísticas generan alrededor de 60 millones de dólares al año, que representan la cuarta parte de las divisas que ingresan anualmente al país gracias a esta actividad. Si bien el número de visitantes se ha quintuplicado entre 1972 y 1996, en general los recursos turísticos se manejan según criterios de uso controlado y bajo impacto. Sin embargo, ciertos sitios y atractivos turísticos se superponen a zonas tradicionales de pesca y esto ha creado conflictos entre los dos sectores.

Los recursos pesqueros son muy importantes para el desarrollo sustentable de la población local, pero también interesan a la industria pesquera nacional e internacional. A pesar de que no se cuenta con estadísticas confiables, se estima que la captura total de atún aporta 60 millones de dólares a la economía ecuatoriana, de los cuales 15 millones corresponden a capturas en aguas insulares (Coello 1996; El Comercio 1998). De los 12 tipos diferentes de pesquerías tradicionales y no tradicionales, las más controvertidas son las pesquerías no tradicionales de tiburón y de holothurias o pepinos de mar: las primeras por sus consecuencias para la conservación de los ecosistemas y el turismo submarino, y las segundas por ser actividades meramente extractivas que tienen repercusiones en ciertas áreas terrestres del parque. La pesca artesanal se ha concentrado hasta ahora en las aguas litorales poco profundas a causa de la limitada autonomía de la flota pesquera local. Otro problema con algunas especies como la langosta y el bacalao es que la captura se ha localizado en pocos sitios y esto ha afectado la capacidad de reproducción de ambos recursos.

La flota pesquera comercial está constituida por unas 30 embarcaciones nacionales y extranjeras. Estas últimas pueden operar mediante contratos de asociación con empresas nacionales. Las zonas más frecuentadas son los llamados "bajos", al sur y sudeste del archipiélago, donde existen condiciones oceanográficas particularmente favorables para la vida marina. Esta flota compite por los recursos con los pescadores artesanales locales, el sector del turismo y los intereses de la conservación.

El conflicto actual

El establecimiento del Parque Nacional Galápagos, en particular la delimitación de sus fronteras, creó el primer conflicto importante con la población local. La declaración de la reserva marina en 1986 y la aprobación del plan de manejo en 1992 (PDR-CPIG 1992) produjeron un segundo conflicto, básicamente a causa de la sustitución de un sistema de libre acceso por otro de acceso restringido sin una labor previa de información, persuasión y negociación con los principales usuarios de los recursos marinos.

Creación del parque nacional

En 1959, cuando el gobierno del Ecuador decidió proteger la región declarando a Galápagos parque nacional, conforme a la iniciativa de un grupo internacional de expertos y conservacionistas, se prestó poca atención a las necesidades de la población local y otros grupos. Además, como no existía un marco jurídico o administrativo que respaldara las disposiciones del decreto de creación del parque, el estado delegó en principio a una fundación privada dedicada a la conservación de las islas Galápagos la tarea inicial de delimitación de las fronteras en partes del parque. Esta decisión fue rechazada y tuvo que anularse, pero no sin crear un clima de desconfianza y de hostilidad de la población local hacia la conservación, sentimientos que aun hoy persisten con fuerza en algunas islas.

La creación del parque nacional terminó con el libre acceso de la población humana a las islas no habitadas y a parte de las habitadas incluidas en el territorio del parque. La población local, mal informada y excluida del proceso de toma de decisiones, adoptó en general una actitud de oposición. En 1973 los habitantes de las islas persuadieron al gobierno para que creara la provincia de Galápagos. La dualidad jurídica entre el parque y la provincia originó una competencia destructiva en términos de autoridad y misión, porque se consideró que el cometido del parque nacional de impedir la presencia humana contra-

venía la facultad de los dirigentes provinciales de fomentar el desarrollo económico en los mismos términos previstos para otras partes del país.

La relación ambigua entre el parque nacional y la provincia bloqueó los esfuerzos por llegar a acuerdos de cooperación con el fin de resolver problemas comunes. La constante pugna entre los dos sectores no permitió apreciar de manera objetiva los beneficios indirectos del parque para la vida de la gente. Si bien los pobladores locales perdieron el libre acceso al parque y el empleo de sus recursos, el parque nacional dio lugar a la generación de actividades económicas totalmente nuevas. Dos grandes cambios resultaron de la creación del parque: el turismo sustituyó a la pesca como principal actividad económica y hubo un traslado en masa de la población desde las tierras altas húmedas hacia los puertos.

Creación de la Reserva Marina

Los cambios en la economía insular y el aumento de los usuarios de los recursos marinos llevaron a las autoridades del parque nacional y al sector de conservación a extender la protección a los recursos marinos mediante la creación de una reserva en 1986. Las condiciones de vida en las islas habían mejorado a tal punto que ahora resultaban atractivas para los habitantes del continente. Esto fue apreciado de distinta manera por los diferentes grupos. Si bien fue un desarrollo positivo en términos sociales, trajo consigo otros problemas, como el aumento de la inmigración y la expansión de las actividades económicas, en especial las pesquerías (que el sector de conservación considera incompatibles con las metas de un bajo impacto ambiental), el ecoturismo, la necesidad de introducir nuevas prácticas para el uso sustentable de los recursos pesqueros, etc.

La creación de la reserva marina mediante un decreto especial y la subsiguiente aprobación de un plan de manejo que intentaba establecer una zonificación estricta para la pesca fueron cuestionadas y desafiadas de distintas maneras y en diversos grados por los sectores afectados, en particular los pesqueros.(La creación de la reserva marina fue una decisión unilateral tomada por el poder ejecutivo para evitar una controversia con el Congreso.) Como resultado, entre 1992 y 1995 el plan de manejo recibió críticas de casi todos los sectores relacionados con aquel y no se lo pudo aplicar por las siguientes razones (GOPA 1996):

- la falta de participación de importantes usuarios de los recursos,
- los conflictos entre las instituciones y los grupos con diversos intereses,
- la confusión acerca de la estructura administrativa,
- la falta de recursos económicos para establecer sistemas eficientes de patrullaje y
- el sistema de zonificación complejo y difícil de poner en práctica.

Los principales grupos con diversos intereses

En este trabajo usamos el término "grupos con diversos intereses" para referirnos a un conjunto de personas o corporaciones que están relacionadas, directamente como usuarias o indirectamente como administradoras o fiscalizadoras, de los recursos marinos y pesqueros que forman parte de la Reserva Marina de Galápagos. Estos grupos pueden ser locales, del continente o de países extranjeros, y se distinguen entre sí por su mayor o menor poder y capacidad de negociación.

El sector de conservación, ciencia y educación

Este sector ha evolucionado a partir del grupo que impulsó la creación del Parque Nacional Galápagos. En la actualidad está compuesto básicamente por personas y organismos científicos y ambientalistas nacionales e internacionales.

En general, las relaciones del grupo con la población local han sido distantes y de mutua desconfianza. Durante muchos años los habitantes de las islas han considerado que este sector defiende los intereses de una comunidad científica y conservacionista internacional ajena a ellos y, en muchos sentidos, abstracta. Como resultado de los contactos de este grupo con una naciente elite económica y social local, ciertos sectores, como los pescadores, lo consideran implícitamente aliado con dicha elite. La posición de esta comunidad es esencialmente conservadora en el sentido de oponerse al uso extractivo de los recursos con el fin de preservar los procesos evolutivos terrestres y marinos. Sus integrantes producen valiosa información científica, tienen acceso directo a las altas autoridades y a los medios de comunicación nacionales e internacionales y cuentan con considerables recursos económicos.Desde 1996 el sector ha tratado de encontrar una solución participativa a los conflictos con la población local, especialmente con los pescadores.

El sector persquero local

Es un grupo heterogéneo cuyo tamaño, composición y actitudes pueden variar de una isla a otra según la importancia de la pesca para la economía del lugar.

Se estima que hay 600 familias dedicadas a la pesca. En términos absolutos, el número de pescadores se cuadruplicó entre 1971 y 1996. El crecimiento de esta comunidad coincidió con el significativo aumento de las exportaciones de langosta durante los años 80, que condujeron directamente al virtual agotamiento de ese recurso a principios de los 90. En 1992, la súbita aparición de la pesquería de holothurias o pepinos de mar, muy rentable para los estándares artesanales, modificó por completo el comportamiento de los habitantes de las islas y desató una ola de inmigración que nos recuerda la "fiebre del oro" (Figura 2).

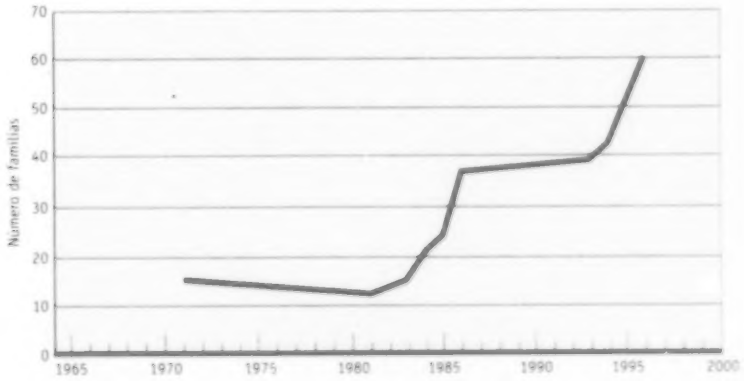

Figura 2. Número de familias dedicadas a la pesca artesanal.

En la isla Isabela, donde el 30% de la población vive de la pesca, los pescadores son más reacios y, en general, se rehúsan a acatar las disposiciones establecidas por las autoridades del parque nacional y la reserva marina. Dado su relativo aislamiento físico y la cercanía de sitios de pesca abundante, esta isla suele ser usada como base de operaciones para la pesca ilegal. La presencia de pescadores "nuevos" recién llegados contribuye a agravar la situación.

Normalmente hay diferencias marcadas de actitud entre la población pesquera tradicional y los pescadores recién llegados. Estos últimos pretenden obtener las máximas utilidades posibles de los recursos y luego trasladarse a otro lado. Por el contrario, la población tradicional reside permanentemente en las islas y, como ha estado expuesta durante por lo menos una generación a las actividades de conservación del ecosistema insular y de educación ambiental, suele ser más sensible a las iniciativas orientadas a lograr el uso sustentable de los recursos y a aceptar compromisos a largo plazo con ese propósito.

Alrededor del 70% de los pescadores están afiliados a una cooperativa, si bien éstas son un fenómeno reciente. Antes de 1993 existía sólo una cooperativa en la isla San Cristóbal; desde entonces, se han organizado cooperativas en las otras tres islas habitadas. En un principio estas entidades fueron creadas para apoyar las reivindicaciones de los pescadores y canalizar las protestas contra las decisiones tomadas por las autoridades de conservación, que buscaban prohibir completamente las actividades o imponer temporadas de veda en las pesquerías más rentables. La situación actual es algo diferente, pero las cooperativas aun están en un proceso de consolidación.

En los últimos dos años, las cooperativas han evolucionado y se han fortalecido como un grupo con intereses específicos. Sus líderes han demostrado ser eficientes negociadores y, en mayo de 1997, lograron un importante acuerdo con las autoridades gubernamentales durante el proceso de tramitación de la ley especial. En la actualidad existe un acuerdo entre el sector de conservación y las cooperativas para crear una Cámara de Pesca que agrupe a todas las cooperativas existentes en una sola entidad.

El sector institucional local

Comprende a los funcionarios de conservación y las autoridades civiles y militares. El grupo civil está constituido por la autoridad autónoma (elegida mediante votación) y la dependiente (designada por el poder ejecutivo).

La autoridad sobre los recursos marinos es compartida por al menos siete organismos, cada uno de los cuales tiene un distinto grado de autonomía con respecto a las autoridades nacionales del continente. Pese al panorama de confusión, superposición y pugnas entre las instituciones, el parque nacional gradualmente se ha impuesto como la entidad más importante para los asuntos relacionados con la conservación y el manejo de los recursos terrestres y marinos. Si bien esta institución ha establecido una especie de modus vivendi —caracterizado por una mezcla de desconfianza y respeto— con los isleños, se ha visto envuelta en algunas agrias disputas, en especial con los organismos que representan al sector de desarrollo pesquero, entre otras razones por la falta de armonización entre los respectivos mandatos institucionales.

El sector institucional nacional

Está representado por los ministerios y otras entidades de alto nivel que definen el marco jurídico, toman las decisiones finales y administran los recursos económicos. En 1991,

mediante un decreto del poder ejecutivo se creó una comisión permanente para las islas Galápagos, con sede en Quito. Su función de asesoramiento a alto nivel y de coordinación interinstitucional de programas, proyectos y grupos de trabajo, ha sido constantemente criticada por los residentes de Galápagos, que consideran que esta comisión no representa los intereses locales.

El sector empresarial continental

Ha crecido en forma sostenida desde los años 80. Está constituido por dos grupos claramente diferenciados: los empresarios del turismo y el sector pesquero industrial.

El sector turístico

Es el principal generador de ingresos en Galápagos y aporta alrededor de la cuarta parte del total de las divisas que ingresan al Ecuador por este concepto. Es un sector muy complejo, constituido por poderosas empresas continentales, algunas de ellas de capital extranjero, y pequeños y medianos operadores locales. Como ya se mencionó, dos de cada tres habitantes económicamente activos en Galápagos trabajan en actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo, si bien las proporciones pueden variar mucho de una isla a otra.

Los primeros operadores locales fueron ex pescadores que cambiaron su actividad por el turismo en los años 70. Algunos progresaron y se convirtieron en medianos empresarios, mientras que otros, menos afortunados, no pudieron competir en una industria donde la calidad es un elemento esencial y vendieron sus derechos a empresarios continentales, que pronto se convirtieron en competidores de las empresas locales. El 80% de las actividades e infraestructura turísticas se concentra en una sola de las islas, donde son más favorables la ubicación y otros atractivos especiales. Esto crea frustración y rivalidad entre las autoridades y los habitantes de las islas menos favorecidas, donde las oportunidades económicas y de empleo son menos atractivas y variadas.

No existen vínculos económicos significativos entre el turismo y la pesca, hecho que resienten los pescadores. La población local reprocha a los empresarios del continente su falta de interés por desarrollar la economía insular mediante la creación de vínculos duraderos y económicamente significativos, y los acusan de difundir una publicidad negativa que afecta a los pequeños negocios locales y las artesanías. Como consecuencia de las huelgas y las amenazas de boicot que se produjeron en 1995, el sector de empresarios continentales ha puesto en marcha una estrategia de cooperación con la población local. En los últimos años, este sector se ha mostrado más sensible a la recesión que ha estado afectando a un cierto tipo de turismo que aporta la principal clientela de los pequeños hoteles locales.

El sector industrial pesquero

Opera en las aguas insulares y tiene su sede en uno de los puerto del Ecuador continental que, por su importancia, ocupa el segundo lugar en el país. La solidez de sus vínculos con la población de pescadores insulares ha dependido del tipo de producto y del destino comercial de éste. En el caso de las capturas de tiburón y holothurias destinadas al mercado asiático, por ejemplo, los pescadores artesanales locales se han convertido en proveedores importantes.

El sector industrial pesquero es fundamental en términos de los ingresos de divisas y la creación de empleos en varias regiones costeras continentales del país. Tiene buenas conexiones con las autoridades pesqueras nacionales y tradicionalmente ha promovido con éxito la aprobación de leyes favorables por conducto de diputados provinciales y políticos locales. No obstante, las contribuciones económicas que ha hecho este sector para financiar algunos estudios realizados por el instituto nacional de investigaciones pesqueras han deteriorado la credibilidad y prestigio de esta última institución.

Este sector suele competir con los pescadores artesanales por los recursos, pero sus principales adversarios son los empresarios de turismo, a causa de la superposición e interferencia de las actividades de pesca con los sitios turísticos y los sectores de conservación por la captura incidental de ejemplares de fauna nativa (delfines, tiburones, etc.). Existen además fricciones con las autoridades de la reserva marina porque la industria pesquera no respeta las disposiciones de zonificación establecidas; las autoridades se sienten frustradas de que sus limitados medios de control y vigilancia no les permiten hacer cumplir esas disposiciones.

Desde 1994, las autoridades del parque nacional y del sector de conservación han promovido con éxito la exclusión de las operaciones de pesca industrial de las aguas de la reserva marina y han ampliado los límites de ésta de 15 a 40 millas marinas (1 milla marina = 1 853,2 m) a partir de la línea de base. Los esfuerzos del sector pesquero industrial para impedir esta exclusión no han recibido el respaldo de la opinión pública ni de un número suficiente de integrantes del congreso. Desde 1994 este sector ha estado asociado directa o indirectamente con actividades de pesca ilegal en la reserva marina de Galápagos y esto ha deteriorado su autoridad para negociar, así como su imagen pública.

Causas de los conflictos

La zonificación de la reserva marina mediante un decreto del poder ejecutivo, sin el apoyo de una ley, generó por lo menos cinco conflictos de intereses entre los siguientes grupos (Coello 1996):

- el sector de conservación y los pescadores artesanales e industriales,
- los pescadores locales y del continente,
- los pescadores artesanales y los empresarios de turismo,
- el sector de pesca industrial, el sector de pesca artesanal, las autoridades y los empresarios de turismo, y
- las autoridades de conservación, las autoridades de pesca, las autoridades militares y la policía.

Desde 1990 se incrementaron progresivamente las restricciones al libre acceso a ciertos recursos pesqueros, pero no se formularon políticas para ofrecer compensaciones u opciones viables de solución. Las siguientes actividades fueron prohibidas por completo o limitadas mediante períodos de veda:

- la captura de moluscos bivalvos,
- la pesca de langosta (la prohibición durante siete años se transformó posteriormente en una veda de siete meses al año),

- la pesca de tiburones,
- la extracción de coral negro y
- la cosecha de holothurias o pepinos de mar.

A mediados de 1994, los pescadores se quejaban de que habían estado 14 meses sin poder trabajar debido a las diversas prohibiciones o vedas que bloqueaban sus principales fuentes de pesca, además de que se habían congelado las autorizaciones para aumentar el número y la capacidad de sus embarcaciones.

La pesquería de holothurias, cuya alta rentabilidad incitaba a cometer flagrantes violaciones de las disposiciones del parque nacional, constituyó la chispa que encendió las disputas entre los pescadores locales, especialmente los de la isla Isabela, y las autoridades del área protegida. Esta actividad, que se realizaba durante los meses de veda de la langosta, sólo pudo operar legalmente unos cuantos meses en 1992 y entre octubre y diciembre de 1994 por las siguientes razones:

- el desacato de las disposiciones de zonificación establecidas en el plan de manejo de la reserva marina,
- la invasión del territorio del parque nacional para procesar y secar el producto,
- la extracción sin control del recurso y
- el aumento desmesurado del número de pescadores, tanto locales como inmigrantes.

El cierre de esta pesquería produjo una serie de reacciones violentas y la pesca ilegal se convirtió en el principal problema de la región (Figura 3). En 1995 se produjo un levantamiento popular en el cual participaron activamente los pescadores, que desembocó en la amenaza de secuestrar turistas e incendiar áreas del parque nacional. Las autoridades del parque confiscaron grandes cantidades de holothurias y los pescadores afectados sufrieron pérdidas que sumaron miles de dólares.

Las causas profundas de este levantamiento eran, sin embargo, más complejas y antiguas. Se habían hecho advertencias acerca de posibles conflictos como resultado del

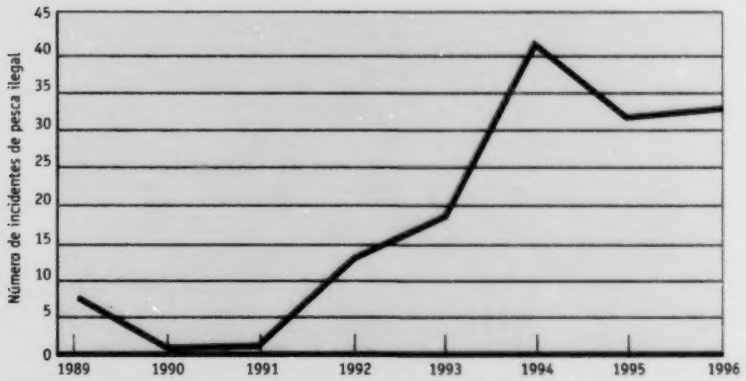

Figura 3. La pesca ilegal en la región.

papel dominante del sector privado continental y la falta de oportunidades para que los isleños se organizaran y participaran en el gobierno local (Rodríguez 1993). Había tensiones entre los distintos tipos de empresarios (desarrollistas y conservacionistas) debido al acceso desigual a los recursos locales (de Miras 1995) y entre los intereses del sector privado y los de la población local (Epler 1996). Se ha señalado también que existía "un choque entre los intereses locales y las políticas y disposiciones impuestas por el estado" (MacDonald 1997, p.3), combinado con una asimetría de poder entre los diversos grupos rivales (Heylings y Cruz 1998).

Entre los pescadores predominaba un sentimiento generalizado, avivado por el sistemático aumento de las restricciones al acceso a los recursos pesqueros sin que hubiera un proceso de consulta ni medidas directas o indirectas de compensación. Las causas subyacentes también incluían las tensiones resultantes de:

- la percepción de una tácita alianza entre el sector conservacionista y los empresarios continentales de turismo para desplazar a los pescadores de las áreas costeras (zonas intermareales y aguas someras) que habían sido sitios tradicionales de pesca, pero que ahora eran ambicionados por el turismo por ser zonas de gran diversidad biológica y favorables para el buceo deportivo;
- la creciente crisis entre los operadores locales de turismo, que habían hecho grandes inversiones en infraestructura ahora subocupada;
- la falta de fondos de los gobiernos locales para satisfacer las necesidades impuestas por el acelerado crecimiento de los asentamientos humanos;
- la distribución poco equitativa de los beneficios del turismo entre las islas, los cuales se concentran principalmente en una sola isla; y
- el ingreso de nuevos pescadores provenientes del continente, el aumento de la pesca ilegal en la reserva marina y las multas y sanciones impuestas a los infractores.

No obstante, la opinión pública tanto en el país como en el exterior rechazó la violencia como medio para resolver los problemas. En un determinado momento los isleños, que dependían directa e indirectamente del turismo y las actividades de conservación y que, con su actitud pasiva, tácitamente respaldaron el movimiento de protesta, finalmente reaccionaron contra los instigadores y se pronunciaron públicamente por la paz. Paradójicamente, esta situación de extremo conflicto social creó las condiciones para negociar porque los grupos más poderosos finalmente reconocieron que no habría ganadores sin la participación genuina de la población local en la toma de decisiones, y que no se llegaría a ninguna solución sin un esfuerzo sincero por mostrar apertura y cierta flexibilidad.

El proceso de cambio

El proceso de cambio se inició a comienzos de 1996 en parte como resultado del clima existente, que exigía la solución del conflicto, y también como respuesta a los rumores de que la UNESCO había decidido incluir a Galápagos en la lista de patrimonios mundiales en peligro. Los grupos locales y los funcionarios nacionales promovieron un sinnúmero de iniciativas, pero un elemento clave fue el cambio de actitud de los grupos más influyentes con respecto a los más débiles.

Las autoridades del parque nacional y del sector de conservación decidieron abrirse al diálogo con el fin de superar los conflictos y promover un proceso participativo destinado a revisar el plan de manejo de la reserva marina. Al mismo tiempo, las asociaciones locales se movilizaron para discutir diversos aspectos del proyecto de una nueva ley especial. La comisión *ad-hoc* creada para ocuparse de los asuntos de Galápagos también llevó a cabo una serie de acciones orientadas a establecer puntos de contacto con los pescadores locales.

A riesgo de caer en una simplificación excesiva, se puede señalar que hubo tres momentos esenciales en el proceso: la preparación de un marco de referencia para enfrentar el problema y definir las estrategias, el establecimiento de un proceso participativo para revisar el plan de manejo de la reserva marina y la elaboración de un proyecto de ley especial.

El marco de referencia y las estrategias

Por primera vez intervinieron expertos en el manejo de conflictos. El documento resultante diagnosticó la existencia de un sentimiento de exclusión en la población local como consecuencia de las políticas gubernamentales, percibidas como "ajenas, impuestas e inapropiadas" (MacDonald 1997). Se recomendaron dos amplias áreas de acción: en primer lugar, un proceso de fortalecimiento de la participación local mediante la creación de nuevas "relaciones de trabajo", la "formulación de normas" a nivel local y el gradual reconocimiento de las organizaciones informales existentes; en segundo lugar, la adopción de un sistema de identificación de los problemas comunes para la solución conjunta de los mismos que tenga como base la negociación de las "necesidades", más que los "intereses" de los diversos grupos e instituciones presentes en las islas.

El primer paso incluyó:

- la identificación de los participantes;
- el reconocimiento de la necesidad de analizar los intereses, las necesidades y preocupaciones de los participantes;
- la identificación de las carencias, en particular la ausencia de una sólida estructura local, y las posibles medidas para reforzarla; y
- el reconocimiento de los conflictos entre los intereses locales y las disposiciones y políticas impuestas por el gobierno.

Un proceso participativo para revisar el plan de manejo

Una vez reconocida la prioridad del tema de la reserva marina y ya designado el parque nacional como organismo coordinador para la revisión del plan de manejo, las autoridades del parque —con la ayuda del sector de conservación— pudieron iniciar un proceso participativo para entablar conversaciones con los diversos grupos de usuarios de los recursos marinos.

Se contrató a terceros para que organizaran un proceso imparcial de "consulta y facilitación" que sentara las bases para que en adelante los grupos en conflicto pudieran buscar la solución concertada de los problemas (Heylings y Cruz 1998). Se estableció un grupo núcleo para la discusión sistemática entre las partes y se adaptaron algunos métodos de la investigación participativa con el fin de que los participantes pudieran visualizar cuestiones complejas mediante el empleo de técnicas sencillas, como diagramas, calendarios esta-

cionales, trazado de mapas, etc. (Heylings y Cruz 1998). El proceso se inició con un "taller interactivo de solución de problemas" que difirió de los métodos anteriores en varios aspectos importantes. Por ejemplo, Puerto Ayora, en la isla de Santa Cruz, fue escogido como sitio principal para las reuniones en lugar de Quito. Esto dio más importancia a la región en relación con el continente, con lo cual se fortaleció y destacó el perfil de los actores más débiles, en este caso los pescadores locales.

Se definieron tres categorías de participantes en el proceso:

- *los participantes directos:* es decir, los usuarios directos, como las cooperativas de pescadores, los comerciantes de productos pesqueros, los representantes del sector de turismo, los representantes del sector de conservación, las autoridades portuarias y militares, etc.;
- *los observadores locales: las autoridades locales que no estaban directamente relacionadas (alcaldes, prefectos, el gobernador, etc.) y*
- *los observadores nacionales:* las más altas autoridades gubernamentales relacionadas con la región insular, como el Ministerio del Medio Ambiente, además de algunas organizaciones no gubernamentales.

Esta estrategia permitió a los diversos sectores dar a conocer sus puntos de vista. La creación de la categoría de "observador" contribuyó a enviar el mensaje de la descentralización a las autoridades nacionales y a centrar la atención de las autoridades locales en los problemas inmediatos. En ambos casos, este mecanismo cumplió el papel de obligar a las autoridades a escuchar a todos los usuarios locales de la reserva marina en pie de igualdad. Se excluyó al sector pesquero continental porque se consideraba que sus actividades eran incompatibles con los objetivos de conservación y uso limitado de los recursos marinos, y para ser coherentes con la propuesta de ampliar el área de la reserva de 15 a 40 millas marinas a partir de la línea de base.

Se realizó un minucioso trabajo preparatorio para ayudar a los grupos a participar en forma más eficaz. Ese trabajo consistió en asegurar la distribución anticipada de documentos y directrices, poner a disposición de los grupos el respectivo asesoramiento técnico, preparar comentarios, propuestas y recomendaciones con antelación y asegurarse de que fueran claros y concretos. Se designó a varios facilitadores profesionales con la misión de proporcionar ayuda imparcial a todos los sectores participantes en la revisión y nueva redacción del plan de manejo. Estos facilitadores también ayudaron a elaborar un cronograma preciso de trabajo, con metas y resultados específicos. Se organizó una reunión breve, bien enfocada y técnicamente orientada, con el propósito de obtener un consenso general sobre los puntos esenciales del plan de manejo.

Para continuar el proceso de revisión del plan, se nombró un grupo núcleo constituido por 11 personas: tres representantes del parque nacional, dos representantes del sector de conservación, dos del sector de turismo y dos del de pesca, un representante de la Subdirección de Pesca y uno de la Dirección de la Marina Mercante. El grupo tenía la misión de convocar a reuniones locales de discusión y realizar sesiones plenarias con regularidad para asegurar la elaboración de un documento aceptable para todas las partes; se fijó un plazo de tres meses para la presentación del texto definitivo.

El producto final fue un documento de consenso que abarcó tres partes: (1) los principios que deben regir el manejo del área marina protegida; (2) los puntos que debe incluir la revisión del plan de manejo (IEFANVS-SPNG 1995); y (3) los aspectos que se deben incluir en un nuevo marco jurídico para poner en práctica el plan. El documento estuvo

listo a tiempo y sirvió como insumo para la labor de una nueva comisión gubernamental encargada de preparar y redactar el proyecto de ley especial para las islas Galápagos (SPNG-ECCD 1997).

El proyecto de ley especial

A fines de 1997, después de varios intentos fallidos y en medio de una crisis política nacional, el presidente interino expidió un decreto ejecutivo que fijaba un plazo de 60 días para la presentación del proyecto definitivo de ley especial para Galápagos. También amplió la representación en la comisión gubernamental encargada de preparar el proyecto invitando a representantes de los sectores de pescadores locales, el turismo y la conservación y de los gobiernos municipales de las islas a participar en el trabajo de la comisión, y designó al Ministerio del Medio Ambiente como coordinador de esa labor.

Esto último tuvo importancia estratégica porque el ministerio fue más fácilmente aceptado como mediador por las partes, lo cual le permitió superar el atolladero creado por las pugnas de jurisdicción sobre la reserva marina entre los Ministerios de Agricultura y de Industrias. El debate se desplazó a un terreno más neutral y más apropiado desde el punto de vista jurídico.

La comisión celebró 12 sesiones de trabajo en un período de 24 días. Organizó las discusiones en las islas y en el continente sobre la base de ocho borradores del proyecto de ley y entregó la propuesta definitiva seis meses después de iniciado el proceso (Ospina 1997). La propuesta siguió el trámite siguiente:

- presentación al Ejecutivo para su revisión (octubre de 1997);
- envío al Congreso para su debate y aprobación (octubre de 1997);
- aprobación por el Congreso (enero de 1998);
- veto parcial del Ejecutivo a la autorización de la pesca industrial dentro del límite de 40 millas (1 milla = 1 609 km) hasta la aprobación del nuevo plan de manejo, es decir, por un período de 12 meses (febrero de 1998); y
- derogación del veto presidencial después de las protestas de los habitantes de las islas, con lo cual se dejó sin efecto la disposición sobre el veto parcial (marzo de 1998).

Los resultados

El principal resultado del proceso fue la reforma jurídica y política expresada en la preparación, negociación y adopción de la *Ley de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos* (Congreso Nacional 1998). La consecuencia más importante de la aprobación de la ley ha sido clarificar el régimen jurídico imperante en todo el territorio insular. Esto pondrá fin a las disputas de jurisdicción entre las autoridades provinciales y las de conservación, delimitará los ámbitos de autoridad y de acción de cada una de ellas y establecerá con claridad la forma en que se distribuirán los recursos económicos disponibles.

Más importante aun, se sentará un precedente para el manejo sustentable de los recursos naturales por las comunidades locales al definir los principios que regirán las políticas y las acciones en el parque nacional, la reserva de recursos marinos y los asen-

tamientos humanos. Estos principios representan un avance sin precedentes; incorporan los conceptos de conservación y desarrollo sustentable en la legislación ecuatoriana conforme a los instrumentos internacionales aprobados durante la Cumbre de Río y en concordancia con los planes de descentralización regional, el respeto a los derechos de los usuarios tradicionales y el reconocimiento de la capacidad de gestión local.

Específicamente, se han reconocido los siguientes principios:

- la conservación de los sistemas ecológicos y la biodiversidad;
- el desarrollo sustentable y controlado en función de la capacidad de carga de los ecosistemas locales;
- la participación preferencial de la comunidad local, mediante la incorporación de modelos especiales de producción, educación, capacitación y empleo;
- el aumento de la calidad de vida de la población de las islas;
- el manejo integrado de los recursos; y
- la aplicación del principio de precaución.

La nueva ley tiene alcances importantes para los pescadores locales:

- introduce los principios de conservación, manejo adaptativo y uso sustentable, así como una estructura de zonificación de las actividades pesqueras;
- crea la categoría de reserva marina, que permite el uso múltiple y una administración integrada, para proteger los recursos marinos;
- limita la extracción de recursos marinos a la pesca artesanal local;
- faculta a las autoridades del parque nacional a recaudar, administrar y distribuir ingresos tributarios para financiar el plan de manejo de la reserva marina; y
- crea un órgano para el manejo participativo.

El concepto de manejo adaptativo introduce un elemento de flexibilidad, muy importante para el manejo sustentable de los recursos, ya que deja abierta la posibilidad de introducir cambios y ajustar el proceso conforme a la evolución de las condiciones.

Las disposiciones relacionadas con el régimen de residencia y con la exclusión de la industria pesquera continental facilitarán también el paso de un régimen de "acceso abierto" a los recursos marinos a otro de "manejo común controlado", lo cual hará posible definir un número específico de usuarios, dar preferencia a los usuarios locales, reducir la intensidad de los conflictos internos y facilitar alianzas a largo plazo que creen compromisos y responsabilidades con respecto al manejo y la conservación de esos recursos.

Un resultado que refleja la complejidad de las negociaciones y los intereses en juego es el hecho de que la ley no designa a una sola entidad como responsable de la aplicación del nuevo régimen jurídico. El parque nacional mantiene su jurisdicción total sobre el área terrestre protegida, pero debe seguir compartiendo el mandato sobre el área marina con las autoridades de pesca y las militares y debe respetar las decisiones sobre actividades de desarrollo tomadas por el respectivo organismo regulador.

Se espera que esta reforma jurídica y política tenga los siguientes efectos:

- la definición de políticas generales orientadas a la conservación y el desarrollo sustentable tanto de los asentamientos humanos como de las áreas terrestre y marina protegidas;
- el fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones de las autoridades ambientales y de desarrollo locales;
- un aumento del poder de decisión de las cooperativas locales de pesca;
- la participación efectiva de las cooperativas locales de pesca en el uso y manejo de los recursos pesqueros;
- un incremento sustancial de los recursos económicos como resultado de la descentralización tributaria;
- una reducción considerable de la tasa de crecimiento demográfico a causa de las restricciones a la inmigración; y
- el control de las presiones externas de los sectores público y privado interesados en la explotación de los recursos turísticos y pesqueros.

Lecciones aprendidas

En los países en desarrollo, donde en general la práctica de la democracia es más teórica que real, a menudo se resuelven los conflictos atendiendo a los intereses de pequeñas elites y esto rara vez conduce a lograr una mejor calidad de vida para los sectores menos favorecidos de la sociedad. Más aún, no siempre los modelos de áreas protegidas que descartan la presencia de población humana y que han sido ideados en algunos países desarrollados resultan apropiados para los países en desarrollo. La posibilidad de que se produzcan conflictos aumenta cuando los grupos locales no participan en la planificación de las acciones en favor de la conservación. Con el fin de minimizar los conflictos sobre el uso de recursos entre grupos con intereses opuestos dentro de un área protegida o en sus alrededores, es importante tener en cuenta que debe haber una distribución proporcional del poder de decisión, los costos y los beneficios. El proceso mismo de planificación debe ser intrínsecamente participativo, transferir poder y brindar apoyo a los sectores más débiles, excluyendo de ser necesario a quienes pudieran valerse de su capacidad económica e influencia política para frustrar la experiencia.

Algunos de los factores que en Galápagos contribuyeron al agravamiento del conflicto fueron la asimetría de poder entre los distintos grupos de intereses, el hecho de que el costo de aplicar modelos sustentables de manejo fuera más alto para los sectores más débiles (las limitaciones impuestas a ciertas pesquerías sin ofrecer alternativas ni compensación) y la incapacidad del gobierno de proponer planes suficientemente atractivos y realistas para lograr la colaboración de los sectores más débiles en la aplicación de modelos de manejo sustentable de los recursos.

Aunque el sector pesquero local era heterogéneo, sus miembros compartían la desventaja de carecer de poder lo cual probablemente les ayudó a forjar una identidad común. La creación de las cooperativas de pescadores resultó esencial para que este grupo desarrollara el interés por negociar sobre problemas concretos; además, en el transcurso

del proceso fue adquiriendo suficiente peso para dejar de ser un sector débil y convertirse en uno de los protagonistas claves. De este modo, el sector pesquero local incrementó de manera considerable su capacidad de negociación y alcanzó un rango equivalente al de los grupos poderosos. Esto permitió que el sector aceptase restricciones razonables a cambio de un acceso controlado a ciertas pesquerías.

Esta experiencia también revela otros aspectos más complejos de la relación entre el ejercicio del poder y la distribución equitativa de los beneficios, que se expresó en la dualidad jurídica entre el parque y la provincia y la subsecuente tensión entre el gobierno nacional y las aspiraciones de la población local de tomar sus propias decisiones. Entre las medidas que se aprobaron para aliviar parcialmente esta tensión está la que transfiere a las autoridades del parque la facultad de recaudar, administrar y distribuir los recursos provenientes de los tributos por el ingreso de turistas, lo cual permitirá financiar diversos aspectos del manejo sustentable de los recursos.

Si bien ciertos grupos necesitan adquirir más poder para participar en forma efectiva, otros deben ser excluidos deliberadamente si, por su capacidad económica e influencia política, pueden frustrar alianzas estratégicas en determinado momento de las conversaciones. Esta exclusión puede permitir nivelar la capacidad de negociación de todos los participantes. No obstante, es posible que si los grupos excluidos son suficientemente poderosos presionen para recuperar los derechos momentáneamente perdidos. En el caso de Galápagos, aunque es difícil predecir si la separación del proceso de manejo del conflicto de uno de los grupos más poderosos tendrá éxito en el mediano plazo, parece que se ha llegado a un consenso nacional a favor de la conservación; esto hace improbable que quienes cabildean en representación de la industria pesquera obtengan el apoyo necesario para introducir modificaciones en la ley, si bien pueden influir para retrasar la conclusión de varios aspectos pendientes para su vigencia total, como el nuevo plan de manejo y la zonificación de la reserva marina o la aprobación de los reglamentos específicos concernientes a las pesquerías.

Además de los problemas de distribución de poder, el proceso participativo mismo debe merecer una cuidadosa atención. Un error común es creer que un enfoque participativo de manejo de los recursos puede reducirse a celebrar una o dos reuniones, como si se tratara de cumplir un requisito formal. Un proceso participativo de negociación orientado al manejo comunitario de los recursos supone un procedimiento sistemático en el cual los grupos con distintos intereses deben estar dispuestos a hacer concesiones, pero también pueden esperar obtener beneficios concretos o ser compensados por sus pérdidas en determinados casos. Estos procesos pueden ser prolongados y complejos y requieren:

- la aplicación de procedimientos definidos con precisión: quiénes van a participar y en qué calidad, y cómo se tomarán las decisiones;
- la delimitación del ámbito del debate: clarificar los temas, objetivos, metas y productos;
- el uso de materiales e instrumentos apropiados, con el propósito de hacer tan efectiva como sea posible la participación de los diversos grupos, especialmente de los más débiles; y
- la selección de facilitadores capacitados que, sobre todo, sean neutrales y puedan juzgar los diversos puntos de vista con imparcialidad.

La importancia de un proceso participativo cuidadosamente planeado se vuelve evidente cuando se vislumbran las consecuencias negativas que puede tener una planificación

deficiente. Se pueden producir confrontaciones violentas si se subestima la capacidad de sectores importantes pero que son relativamente débiles para expresar sus demandas. Estos pueden reaccionar con fuerza inesperada si se presenta uno o varios de los siguientes elementos:

- cuando perciben una amenaza a sus intereses porque se toman reiteradamente las decisiones sin su participación ni consentimiento y consideran que esas decisiones son injustas;
- cuando no existen propuestas opcionales razonables; y
- cuando perciben que otros sectores obtienen privilegios injustificados o no son sometidos a las mismas restricciones.

Sin embargo, la confrontación puede transformarse en oportunidad si, como en el caso de la comunidad de pescadores artesanales de Galápagos, se reconocen apropiadamente los derechos tradicionales de uso de los grupos locales y su legítima aspiración a beneficiarse de la utilización de los recursos. En casos como éste, además del desequilibrio de poder, el conflicto puede aumentar debido a la falta de un mediador apropiado. El Instituto Nacional de Pesca o el Ministerio de Agricultura eran inaceptables para esta función porque exacerbaba los antagonismos entre defensores y detractores, mientras que el recién creado Ministerio del Medio Ambiente despertaba menos desconfianza entre los diversos sectores participantes.

Cuando se creó la reserva marina, se produjo un conflicto porque no se intentó incorporar en el proceso a los usuarios claves de los recursos me-diante la entrega de información, la persuasión o la negociación. La reserva fue creada sin consulta previa o compensación alguna para los potenciales perjudicados. Aunque en el discurso se mencionan con frecuencia conceptos tales como "manejo sustentable de los recursos", "participación local", "medidas compensatorias", etc., en muchos casos se carece del marco jurídico, los recursos económicos o la imaginación para formular estrategias nuevas y eficaces que permitan persuadir a las poblaciones locales a formar alianzas duraderas —sobre una base igual de deberes y derechos— orientadas a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales. Si se quiere inducir a los miembros de las comunidades a introducir cambios en sus hábitos personales o sus actividades con el fin de que esto contribuya al manejo sustentable de los recursos, es esencial que:

- se tomen las decisiones con la participación y el consentimiento de todos los sectores pertinentes;
- se consideren medidas alternativas y compensaciones razonables para aquellos que resulten afectados por los cambios (sustituir el régimen de libre acceso por uno de manejo comunitario de los recursos naturales es un poderoso incentivo para lograr la participación de la población local); y
- los "sacrificios" que supone el cambio sean repartidos equitativamente entre todos los actores y que esto se haga de una manera transparente.

En conclusión, Galápagos es un área de valor excepcional en términos de la conservación, en el plano tanto nacional como mundial. El grado de descentralización conseguido mediante el nuevo régimen jurídico no tiene precedentes en el país y es aun más meritorio si se considera que la población insular es muy pequeña y tiene poco peso político. Este caso es un ejemplo de cómo un conflicto sobre el manejo de los recursos

naturales que opone los intereses de la conservación a los de la subsistencia puede aprovecharse para conseguir un resultado de mayor equidad y sustentabilidad. Para ello, es necesario un cambio en la distribución del poder, los costos y los beneficios, así como un proceso auténticamente participativo. En el manejo de este conflicto en particular participó una gama de sectores con intereses muy diversos: locales, nacionales e internacionales; poderosos y débiles; gubernamentales y privados; partidarios del desarrollo y defensores de la conservación.

Es probable que a corto plazo los grupos poderosos que fueron excluidos usen su influencia para cabildear en el Congreso con el fin de modificar la ley y mantener el acceso a los recursos pesqueros de la reserva. A mediano plazo, puede ser que las cooperativas de pescadores propongan cambios para aumentar su capacidad individual de producción. Tal vez la mejor forma de evitar conflictos futuros sea fortalecer la capacidad institucional de las cooperativas y cumplir las normas y disposiciones del plan de manejo. Esta nueva era de participación local que comienza puede hacer que en el futuro sea más fácil cumplir y hacer cumplir las disposiciones. No obstante, es demasiado pronto para predecir si los acuerdos logrados al interior de los grupos y entre éstos serán lo suficientemente sólidos para superar las presiones y los intereses contrapuestos ahora que ya no existe un "adversario común" y otros problemas delicados quedan aún por resolver.

Reconocimiento

Agradezco a las numerosas personas que aportaron información para este trabajo. Expreso mi estima y respeto por los organismos, instituciones e individuos que en los últimos años han dedicado su tiempo, recursos y energía a buscar soluciones originales, participativas y exitosas a los importantes problemas que se tratan aquí. Los resultados pueden constituir un precedente, no sólo para el Ecuador sino también para otros países y regiones. Envío un saludo a los habitantes de Galápagos, especialmente a la comunidad de pescadores, y a todos los jóvenes profesionales que trabajan en forma tan eficiente en la conservación de esas islas.

Referencias bibliográficas

Coello, S. 1996. Situación y opciones de manejo de las pesquerías de Galápagos. *En* Estudio de factiblidad para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Permanente para las Islas Galápagos [informe provisional]. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, E.U.A. 447 pp.

Congreso Nacional, Plenario de las Comisiones Legislativas. 1998. Ley de régimen especial para la conservación y desarrollo sustentable de la Provincia de Galápagos. Congreso Nacional, Quito, Ecuador. 42 pp.

de Miras, C. 1995. Las Islas Galápagos un reto económico tres contradicciones básicas. Ponencia presentada en el Simposio sobre Perspectivas Científicas y de Manejo para las Islas Galápagos, 8–9 de noviembre de 1995, Quito, Ecuador. Charles Darwin Foundation for the Galapagos Islands; Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération, París, Francia. 16 pp.

El Comercio. 1998. Fundación Natura rechaza veto a la ley especial para Galápagos. El Comercio, Quito, Ecuador, 26 Feb.

Epler, B. 1996. El turismo en Galápagos. *En* Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung. Estudio de factiblidad para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Permanente para las Islas Galápagos [informe provisional]. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, E.U.A. 447 pp.

GOPA (Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung). 1996. Estudio de factiblidad para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Permanente para las Islas Galápagos [informe preliminar]. GOPA; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. E.U.A. 40 pp.

Heylings, P.; Cruz, F. 1998. Common property, conflict and participatory management in the Galapagos Islands. Charles Darwin Research Station, Puerto Ayora-Galapagos. Ponencia presentada en la 8th Annual Conference on Common Property of the International Association for the Study of Common Property, junio de 1998, Burnaby, BC, Canadá. 20 pp.

IEFANVS–SPNG (Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre; Servicio Parque Nacional Galápagos) 1995. Plan de manejo del Parque Nacional Galápagos. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; United Nations Development Programme; Comisión Permanente para las Islas Galápagos; Charles Darwin Foundation for the Galapagos Islands, Puerto Ayora, Galápagos, Ecuador. 166 pp.

Macdonald, T., Jr. 1997. Conflict in the Galapagos Islands: analysis and recommendations for management. Report for the Charles Darwin Foundation. Harvard University, Center for International Affairs, Program on Nonviolent Sanctions and Cultural Survival, Cambridge, MA, E.U.A. 15 pp.

Ospina, P. 1997. La pesca industrial en Galápagos. Fundación Natura, Quito, Ecuador. 12 pp.

PDR–CPIG (Presidencia de la República; Comisión Permanente para las Islas Galápagos). 1992. Plan de manejo de la Reserva de Recursos Marinos de Galápagos. PDR, Quito, Ecuador. 143 pp. Aprobado mediante Decreto Ejecutivo no. 3573, R.O. no. 994, 6 de agosto.

Rodríguez, J. 1993. Las Islas Galápagos. Estructura geográfica y propuesta de gestión territorial. Abya Yala Press, Quito, Ecuador. 276 pp.

SPNG–CHDRS (Servicio Parque Nacional Galápagos; Charles Darwin Research Station). 1997. Primera instancia de un proceso participativo local para la revisión del plan de manejo de la Reserva Marina de Galápagos: justificación y puntos de consenso de los usuarios e instituciones representadas en Galápagos [puntos acordados durante el Taller–Diálogo, 5–7 de junio de 1997, Puerto Ayora, Galápagos, y el trabajo del Grupo Núcleo formado por representantes de organizaciones locales de pesca, turismo y conservación]. 17 pp.

Concepto

La paz

Capítulo 9

Evaluación de los efectos de las intervenciones sobre la paz y los conflictos

Kenneth D. Bush y Robert J. Opp

En este capítulo investigamos cómo las intervenciones de manejo comunitario de los recursos naturales afectan el "entorno de la paz y los conflictos" en el cual se realizan. Las intervenciones orientadas al desarrollo pueden generar o exacerbar los conflictos o crear condiciones para comunidades más armoniosas sobre una base sustentable. Los cánones usuales de la vida política y económica —"las reglas del juego"— por lo general se comparan con las respuestas de la comunidad ya que, en el manejo de los recursos naturales como en otras áreas, se justifica efectuar una evaluación de la paz y los conflictos. Una investigación de ese tipo guiará las intervenciones en formas tales que minimicen los conflictos, instauren la armonía y, en última instancia, contribuyan a generar nuevas oportunidades de desarrollo y formas de trabajo.

Los investigadores y los agentes del desarrollo están muy conscientes de las limitaciones que impone a su trabajo el flujo y reflujo de conflictos violentos y no violentos en las diversas localidades. No obstante, sólo en forma muy gradual volcamos nuestra atención a la consideración sistemática y la medición del impacto de nuestro trabajo de desarrollo sobre la dinámica de la paz y los conflictos. Se ha vuelto evidente que el desarrollo no equivale necesariamente a la paz: también puede generar o exacerbar conflictos (por ejemplo, al desafiar valores tradicionales o las estructuras de autoridad, alterar las funciones según el sexo u otras funciones determinadas socialmente, incrementar los beneficios en juego en la competencia económica, crear "ganadores" y "perdedores", etc.). A la inversa, los proyectos de desarrollo pueden tener efectos no intencionales que propician la paz y que, por lo tanto, no son registrados ni aprovechados para la futura labor de desarrollo.

A la inversa, los proyectos de desarrollo pueden tener efectos no intencionales que propician la paz y que, por lo tanto, no son registrados ni aprovechados para la futura labor de desarrollo.

Las intervenciones diseñadas para afectar el acceso a los recursos naturales y el control sobre éstos se sitúan en áreas en las cuales la propensión a los conflictos (tanto violentos como no violentos) es quizás más alta que en otras áreas de las actividades de desarrollo. Sucede esto en particular cuando las cuestiones se definen en términos de suma cero y cuando los elementos en juego incluyen los medios de subsistencia, un sentimiento de comunidad, problemas de autonomía y control políticos, así como cuestiones fundamentales de justicia, injusticia, desarrollo sustentable y explotación.

Nuestro objetivo específico en este libro, la comunidad, exige que tengamos en cuenta la tendencia general a que las "reglas del juego económico y político" *no se inclinen a favor de las comunidades*, ya sea en el área del manejo de los recursos naturales o en otros campos de actividades. Dado el entorno politizado, con elementos importantes en juego y propenso a los conflictos que rodea el manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN), es conveniente crear e institucionalizar un proceso sistemático para evaluar sus efectos sobre los "entornos de la paz y los conflictos" (y viceversa). Los costos de no hacerlo son extremadamente elevados en términos económicos y, más importante aun, en términos humanos.

Evaluación de los efectos sobre la paz y los conflictos

La evaluación de los efectos sobre la paz y los conflictos (EEPC) es una forma de anticipar y estimar los efectos de intervenciones de desarrollo propuestas y completadas sobre las estructuras y los procesos que fortalecen las perspectivas de una coexistencia pacífica y disminuyen las probabilidades del estallido, la recurrencia o la continuación de conflictos violentos, y también sobre las estructuras y procesos que incrementan la posibilidad de que los conflictos sean sofocados en forma violenta (Bush 1998). En esencia, la EEPC es una forma de considerar de manera sistemática los efectos positivos y negativos de los proyectos de desarrollo sobre la dinámica de la paz y los conflictos en las regiones propensas a sufrir estos últimos. Esta investigación aplicada es patrocinada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y en última instancia busca integrar las cuestiones vinculadas con la paz y los conflictos como un componente de nuestra teoría y programación del desarrollo.

La integración de los problemas vinculados con la paz y los conflictos en nuestra teoría del desarrollo requiere una serie de instrumentos que se usarán en una amplia gama de actividades de desarrollo en las regiones propensas a los conflictos, desde los proyectos tradicionales de desarrollo de la agricultura, las comunicaciones y la salud, a proyectos más abiertamente políticos de buen gobierno, desarrollo democrático y promoción de los derechos humanos. Se incluyen instrumentos para evaluar las propuestas previas al proyecto, la vigilancia durante el proyecto, la toma de decisiones, la evaluación y la capacitación posteriores a la ejecución del proyecto.

Esos instrumentos serán usados por diversos actores y cada uno de ellos podría emplearlos en formas diferentes. Los donadores internacionales podrían utilizarlos para orientar la selección de los proyectos, las decisiones sobre el patrocinio y la vigilancia. Los organismos ejecutores y operativos podrían usarlos para diseñar proyectos y orientar las decisiones acerca de las operaciones. Las comunidades en las regiones propensas a los conflictos podrían emplearlos para determinar la utilidad, la pertinencia y la eficacia de inicia-

tivas de desarrollo auspiciadas desde el exterior. Si bien ha habido una cantidad de evaluaciones notables de iniciativas internacionales en la reconstrucción posterior a un conflicto y de intervenciones humanitarias (Millwood 1996; CMI-NCG 1997; OED 1998), no se ha creado algo equivalente al análisis según el sexo o la evaluación de los impactos ambientales que nos permita prever, vigilar y determinar los efectos de nuestro trabajo en la instauración de la paz y la reconstrucción posterior a los conflictos.

El examen del MCRN a través de la lente de la EEPC es una oportunidad de alcanzar una mejor comprensión de ambos. Los casos descritos en este volumen en su mayoría no se ubican en "entornos posteriores a conflictos". Aun así, la combinación de los entornos sociales, políticos y económicos en cada caso y los grados de susceptibilidad inherentes en el manejo de los recursos naturales justifican la definición de estos casos como "propensos a los conflictos". El término "conflicto" no entraña necesariamente la violencia.

Idealmente, la EEPC sería utilísima si nos ayudara a conocer no sólo la dinámica de los conflictos sino también, específicamente, el avance progresivo hacia la violencia, de tal modo que se pudieran tomar medidas preventivas que redujeran la tensión. Esas medidas no necesitan ser muy ostensibles ni de alto nivel. Podrían ser cambios locales en nuestras intervenciones destinados a generar confianza y comprensión, o para identificar intereses comunes entre los grupos en un entorno inestable. En otras palabras, los cambios pueden concentrarse en la forma en que realizamos nuestro trabajo, más que en el tipo de trabajo que llevamos a cabo. Por consiguiente, ya sea que se trate del MCRN, iniciativas de salud o programas de créditos, la pregunta sigue siendo la misma: ¿Cuáles son los efectos de esta intervención sobre la dinámica y las estructuras de la paz y los conflictos en una área particular?

La naturaleza del conflicto

La EEPC requiere primero una consideración de la naturaleza del conflicto mismo. Un conflicto no es necesariamente un fenómeno negativo o destructivo. En esencia, el desarrollo —incluyendo el MCRN en el contexto actual— es inevitablemente conflictivo, desestabilizador y subversivo porque desafía estructuras económicas, sociales o políticas establecidas que inhiben a los individuos y grupos para concretar todo su potencial. Sin embargo, es preciso mantener una clara distinción conceptual entre el conflicto violento y el no violento. Si bien la EEPC se concentra más en los conflictos violentos, tiene especial interés en aquellos momentos liminales en los cuales un conflicto no violento "se torna" (o "pasa a ser") violento y se militariza. En este contexto, la presencia o ausencia de mecanismos e instituciones que medien en el conflicto son factores fundamentales que influyen para que un conflicto traspase el umbral de la violencia; esto podría abarcar a los sistemas políticos representativos, un sistema judicial transparente y justo, un sistema social equitativo, etc.

Un ejemplo de esto es el caso del Parque Nacional Cahuita en Costa Rica, en el cual un Comité de Lucha local organizó la toma pacífica después de que el gobierno orquestó un abrupto incremento de las entradas al parque sin consultar a las comunidades locales, que dependen de los ingresos del turismo para su subsistencia (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen). ¿Por qué el conflicto no se volvió violento? Se puede encontrar una explicación en la declaración de un líder de la comunidad: "Sabíamos que teníamos razón porque sabíamos que la ley nos respaldaba". Sencillamente, la comunidad no perdió la fe en la legitimidad y la capacidad del sistema judicial de garantizar los derechos de las per-

sonas del lugar ante la acción del gobierno nacional. Igualmente importante es que las estructuras jurídicas demostraron ser capaces de emitir un fallo que se consideró justo. Esto mantiene una dinámica mutuamente fortalecedora, mediante la cual la legitimidad "dada" de las estructuras jurídicas refuerza la legitimidad del fallo del tribunal, y a su vez fortalece la aceptación general del fallo, lo cual repercute favorablemente en la percepción de la legitimidad del sistema.

Algunos autores han argumentado que el conflicto violento es la expresión final del colapso de los sistemas de gobierno de una sociedad y que, por lo tanto, la reconstrucción depende básicamente de la renegociación y la reestructuración de nuevos sistemas de gobierno a nivel nacional, subnacional y de la comunidad (Tschirgi 1994). En consecuencia, el paso del "manejo" del conflicto a la "solución" o "transformación" del conflicto requiere estrategias e intervenciones que promuevan acuerdos institucionales que puedan facilitar y respaldar la transición del conflicto violento al desarrollo sustentable. Una característica atractiva de este tipo de enfoque es la forma en que su análisis del problema se vincula directamente con la comprensión de la naturaleza de las soluciones.

Otro ejemplo es el caso del conflicto por las tierras en Copán, Honduras, donde el asesinato no resuelto de un líder campesino chortí ilustra la incapacidad del sistema judicial para mediar en el conflicto, así como los problemas inherentes en una situación donde existen grandes desigualdades de poder y riqueza (Chenier et al., este volumen). Es interesante observar que, en este caso, los chortís no recurrieron a la violencia, a pesar de que éste es el tipo de entorno en el cual esa actitud por parte de los actores menos poderosos en la lucha por la redistribución equitativa de la tierra indicaría la insatisfacción con los mecanismos jurídicos y políticos existentes y la percepción de la necesidad de tácticas extremas. Esto sugiere que la ausencia de estructuras sociopolíticas legítimas puede ser una condición necesaria pero no siempre suficiente para el paso a la violencia.

En este ejemplo también vemos que la percepción del fracaso del sistema judicial hondureño se combina con la "violencia estructural" inherente en las desigualdades de poder y riqueza. Por consiguiente, la manifestación abierta de violencia en la causa de la reforma agraria es más bien una intensificación y transformación de la violencia (que pasa de estructural a física), y no sencillamente la reacción de frustración de los campesinos. Si bien todavía es demasiado pronto para evaluar la eficacia de sus intervenciones, el método innovador de la Red para el Manejo en Colaboración de los Recursos Naturales de Honduras debe ser observado de cerca porque explícitamente se basa en el entendimiento de que el acceso a los recursos naturales y las desigualdades de poder están íntimamente vinculados y, por lo tanto, deben ser abordados en forma integrada.

En la medida en que se perciba que el sistema judicial apoya un *status quo* injusto, se promueve el empleo de medios extrajudiciales para lograr la justicia y realizar el cambio. Esos medios extrajudiciales no entrañan necesariamente la violencia; consideremos, por ejemplo, la satyagraha del Mahatma Gandhi y las formas cotidianas de resistencia contra las autoridades explotadoras que usan los campesinos, como la morosidad, la ineficiencia, la subversión sutil y el desacato. No obstante, con el tiempo es casi inevitable que un sistema de autoridad (política, económica, judicial, social) que subsidia o emplea la violencia como instrumento de control incitará una respuesta violenta por parte de individuos o subgrupos de la "comunidad víctima". Sin embargo, al examinar los motivos tras esos actos violentos, debemos tener en cuenta que la violencia es sólo una entre muchas respuestas. En nuestros esfuerzos por interpretarlas, debemos hacer algo más que explicar por qué hubo desacuerdo, *debemos explicar por qué ese desacuerdo se expresó violentamente.* Para responder a esto tenemos que considerar toda la gama de factores con-

tribuyentes, incluyendo las condiciones estructurales, acontecimientos cercanos o desencadenantes y también el elemento aleatorio del azar.

A pesar del énfasis en las dimensiones institucionales de la violencia y la instauración de la paz, es importante apreciar las variaciones y las asociaciones/disociaciones entre distintas manifestaciones y tipos de violencia. En Sudáfrica, por ejemplo, hay una perturbadora tendencia a disociar la violencia estructural "política" del pasado del *apartheid* de la violencia "criminal" del presente posterior al *apartheid*. El peligro de esta disociación (desde el punto de vista conceptual y pragmático) es doble: nos inhibe de examinar las relaciones entre la violencia política y la criminal, el legado del *apartheid* y la naturaleza plena de la violencia contemporánea en Sudáfrica; y tiende a limitar el alcance de nuestras respuestas al ámbito jurídico-policial, más que al socio-económico y político. Si el origen de la violencia contemporánea es político, social o económico, entonces una rígida respuesta jurídico-policial será tan problemática en la transición posterior al *apartheid* como lo fue durante este período.

El argumento común en Sudáfrica es que la eliminación de las instituciones del *apartheid* supresoras de la violencia condujo a la explosión actual de los delitos violentos. No obstante, este argumento usa el término "violencia" en forma muy restringida y conservadora. Hay que reconocer la violencia estructural que sufren los sudafricanos en forma de pobreza, mortalidad infantil, sofocación del progreso, etc. Si aceptamos que el término "violencia" puede tener una serie de significados y manifestaciones, comenzamos a ver que la era posterior al *apartheid* revela no tanto un incremento de la violencia como un cambio en el *tipo* de violencia que caracteriza las relaciones sociales, políticas y económicas. Las manifestaciones contemporáneas de la violencia en Sudáfrica o *en cualquier* país no son *sui generis*. Siguen la trayectoria de los acontecimientos históricos, sociales y políticos del país. La comprensión del presente exige considerar sus vínculos con el pasado reciente y lejano. La implicación para realizar una EEPC es que subraya la necesidad de descubrir las múltiples capas de violencia para tener una idea de su dinámica, su historia y su trayectoria.

Los casos de MCRN antes mencionados subrayan el derecho de que la aplicación de la EEPC en entornos propensos a los conflictos puede plantear difíciles preguntas éticas concernientes al lugar de la violencia en los esfuerzos por efectuar el cambio, porque la violencia puede ser usada para mantener o para *derrocar* un sistema injusto. En consecuencia, evitar el conflicto violento no necesariamente es útil para la causa de la justicia social. De hecho, *puede ser* que la violencia física abierta sea necesaria para remover un sistema que es injusto y se basa en distintas formas de violencia estructural. Como mínimo, es razonable esperar que los desafíos a un *status quo* injusto —por ejemplo, un sistema injusto de tenencia de la tierra— casi inevitablemente intensificarán el conflicto entre quienes se benefician con el sistema existente y quienes son explotados por él. La cuestión fundamental no es simplemente si un conflicto puede ser "manejado" en forma no violenta sino también si el resultado será justo, equitativo y sustentable. Si bien esa lógica "consecuencialista" (es decir, el fin justifica los medios) podría justificar o legitimar el empleo de la violencia, la experiencia demuestra que la violencia es un instrumento particularmente obtuso, que tiende a generar consecuencias imprevistas, no buscadas e incontrolables (Sahnoun 1994; Bush 1997).

El caso de las islas Galápagos (Oviedo, este volumen) —en el cual un sector de la población local amenazó tomar turistas como rehenes y quemar partes de la isla en su lucha contra el parque nacional— sugiere que aun la amenaza de violencia puede generar un rebote contraproducente de anteriores partidarios. Sin embargo, a pesar de que se eva-

poró el apoyo a los grupos que pedían el empleo de la violencia, este episodio fue una coyuntura crítica porque creó las condiciones propicias para la negociación, que incluyó la participación de la comunidad local de pescadores. En otras palabras, el efecto de la amenaza de violencia fue en realidad ambivalente.

Por último, aunque sea algo paradójico, debemos tener en cuenta que el conflicto violento puede *generar* nuevas oportunidades de desarrollo y formas de trabajo. Las experiencias en Zimbabwe, Nicaragua, Eritrea, Somalia y Sudáfrica indican que el conflicto violento puede servir como un yunque donde se forjen nuevas y progresivas estructuras sociales y económicas, soluciones políticas y oportunidades de desarrollo. Este punto particular fue subrayado en un estudio del caso del Proyecto para Sociedades Desgarradas por la Guerra del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, en el cual los colaboradores eritreos declararon enfáticamente que su sociedad nació de la guerra, no fue desgarrada por ésta (Tschirgi, comunicación personal, 1998[1]).

Las siguientes son preguntas esenciales concernientes al contexto del conflicto:

- ¿Cuáles son los legados del conflicto (o los conflictos) en el área inmediata de la intervención propuesta (por ejemplo, en las áreas de la economía local, la seguridad alimentaria, la salud física y psicológica de la comunidad, la seguridad personal, la disponibilidad de liderazgo, la infraestructura física, las relaciones entre los grupos, las mujeres, los niños y las poblaciones vulnerables, etc.)?
- ¿Cuáles son las dimensiones sociopolíticas del conflicto (por ejemplo, la religión, factores culturales, identidades de los grupos, estructuras e instituciones políticas)?

La relación recíproca entre los recursos en los entornos propensos a conflictos

Los conflictos por los recursos naturales no se producen únicamente en el plano material; inevitablemente también tienen elementos simbólicos. Conocer la relación entre la identidad y la geografía es crucial para determinar las formas en que las intervenciones de MCRN en entornos propensos a conflictos pueden exacerbar los conflictos o contribuir a un desarrollo pacífico.

Para tener una idea clara de la dinámica de la paz y los conflictos en un caso particular, debemos emplear una acepción amplia del término "recursos", que nos permita determinar las formas en que interactúan (véase Uphoff 1990). Aquí es esencial considerar las formas en que las luchas por los recursos naturales pueden ser aprovechadas para otras batallas por políticos emprendedores. Es muy posible que los límites de la identidad de los grupos puedan ser manipulados y politizados como parte de la lucha por recursos naturales, económicos o políticos. Así, por ejemplo, la movilización de la identidad de un grupo y la movilización y la extracción de los recursos naturales pueden fortalecerse mutuamente en ciertos casos.

Los recursos de la identidad

La movilización de la identidad es un proceso en el cual ejes particulares de la identidad dentro de grupos heterogéneos se vuelven políticamente más prominentes y afectan los

[1] N. Tschirgi, comunicación personal, 1998; véase http://www.unrisd.org/wsp.

límites dentro del grupo y entre grupos diferentes. Este proceso destaca, o incluso inserta, marcadores de la diferencia entre los grupos y dentro de un mismo grupo y oscurece posibles marcadores de la similitud. Pareciera que la movilización de un grupo puede estimular la contramovilización por otros grupos. Si bien este proceso es en gran medida catalizado y articulado por movilizadores, es canalizado a través de estructuras, procesos, redes e instituciones sociales y estatales existentes. La movilización de la identidad merece nuestra atención porque aclara el trazado de las líneas divisorias y de batalla; es un componente crítico en la construcción y mantenimiento del reclamo de legitimidad de un subgrupo que, por lo tanto, afecta la eficacia del mantenimiento de los límites del grupo y la movilización de los recursos.

Esta dinámica está ilustrada en el estudio del caso de los montes Nuba en Sudán (Suliman, este volumen). Si bien las raíces del conflicto en esta región residen en la creciente escasez de recursos como resultado de la sequía y en la incursión de las operaciones agrícolas mecanizadas, la identidad del grupo se movilizó y politizó cada vez más a medida que se prolongaba el conflicto. La polarización de los baggaras y los nubas estableció diferencias *dentro de* los grupos menos prominentes que las diferencias *entre* los grupos. Las divisiones internas fueron superadas mediante un proceso que consolidó un sentimiento de identidad basado no necesariamente en la ascendencia o la religión (ya que a veces estos dos elementos son compartidos entre los grupos) sino en el empleo de los recursos: un grupo se definió a sí mismo como comerciantes nómadas que necesitaban tierras de pastoreo; el otro, como agricultores. En este caso, vemos que se trazaron las líneas de batalla sobre la base de identidades politizadas implícitamente vinculadas con el uso de los recursos.

Todo intento de manejar o resolver el conflicto en los montes Nuba debe tener en cuenta entonces los estratos de elementos simbólicos y politizados usados para definir la lucha misma. No será suficiente lograr acuerdos materiales sobre el uso de los recursos; las estructuras de paz también tendrán que basarse en la presencia de la recién encontrada "nubidad" en la región, ya que el manejo o la solución de un conflicto multifacético también debe ser, por definición, multifacético. En consecuencia, Suliman consigue demostrar que, a pesar de los numerosos esfuerzos por describir y "explicar" Sudán como un caso de "conflicto étnico", esos análisis son incompletos y a menudo confunden. Si bien las identidades de los grupos son una característica esencial de la dinámica del conflicto, Suliman señala que, para comprender su movilización y politización, debemos apreciar el efecto catalizador de la escasez de los recursos sobre el carácter efímero de las relaciones entre los grupos. La identidad por sí misma no crea un conflicto, como tampoco lo hace la escasez de los recursos. No obstante, cuando se combinan ambas, el resultado es más inestable y variable que cada ingrediente por sí solo.

Otro ejemplo es el caso de la cuenca de Nam Ngum (Hirsch *et al.*, este volumen), que detalla la intersección de varias dimensiones del conflicto por los recursos, incluyendo la competencia entre aldeas vecinas de distintos grupos étnicos, estimulada por los diferentes sistemas tradicionales de producción, los movimientos de la población y los efectos residuales de la devastación de la guerra.

Las siguientes son preguntas críticas acerca de los recurusos de la identidad:

- ¿Afectará la intervención el acceso a un recurso natural o la distribución de éste en formas tales que se pueda considerar que favorece a un grupo antes que a otro (cualquiera que sea la base de la diferenciación social, ya sea étnica, lingüística, de clan, de grupo, económica, etc.)?

- ¿Atraviesa el recurso natural involucrado en una intervención particular un territorio que se asocia con diferentes grupos de identidad?
- ¿Ha sufrido el área afectada por la intervención tensiones entre grupos en el pasado? ¿Cuál es el probable efecto de la intervención y cómo puede ser minimizado o manejado?
- ¿Cuán probable es que "movilizadores étnicos" intenten alcanzar objetivos políticos a expensas de la intervención de MCRN?
- ¿Se puede estructurar el MCRN en una forma que genere el interés entre los grupos *y su participación* en el éxito de una intervención?

Las disputas simbólicas por los recursos

Si podemos definir la identidad como un recurso, entonces podremos apreciar mejor los elementos simbólicos de las disputas por los recursos naturales. Moore (1993) ha destacado la importancia de las disputas simbólicas por los recursos en el contexto de la región oriental de Zimbabwe. Usando una "perspectiva gramsciana" de los conflictos por los recursos, ese autor muestra cómo las comunidades locales, amenazadas por la expansión de un parque nacional, recurren a remembranzas sociales como la asociación de políticas gubernamentales impuestas con el anterior gobierno colonial, como "capital simbólico" para argumentar a favor de cambios en los límites del parque. En este marco, se deben ver la cultura y la política como interdependientes:

> Los valores y las creencias movilizan la acción, configuran identidades sociales y condicionan la comprensión de los intereses colectivos... Las ideologías contribuyen a la formación de relaciones productivas y no se derivan mecánicamente de ellas. Las luchas por procesos simbólicos son conflictos acerca de relaciones materiales de la producción, la distribución de recursos y, en última instancia, el poder.
>
> (Moore 1996)

Si bien el trabajo de Moore se basa en una etnografía detallada de una sola localidad, es útil al señalar la necesidad de emplear un análisis de los procesos de conflicto y diálogo basado en información cultural e histórica. En casos tales como el del Parque Nacional Cahuita en Costa Rica, por ejemplo, se puede ver la importancia de conocer concepciones opuestas del estado y las comunidades locales acerca de la "conservación". Además, en casos como el de la cuenca de Nam Ngum, el complejo entretejido de la etnicidad y los acontecimientos históricos inevitablemente afecta las formas en que las aldeas "tradicionales" y las comunidades reasentadas interactúan y compiten entre sí por los escasos recursos. Sin conocer la trama social del contexto (y, por consiguiente, los elementos simbólicos de la lucha), un observador foráneo no percibirá gran parte de la naturaleza del conflicto por los recursos.

Las siguientes son preguntas críticas acerca de los elementos simbólicos:

- ¿Cuál es la trascendencia cultural del área afectada por la intervención? En otras palabras, ¿qué significa para las comunidades involucradas?
- En la medida en que un área es valorada culturalmente en distintas formas por grupos diferentes, ¿cuál será el impacto de la intervención y cómo ésta equilibrará, negociará o dará cabida a esos valores diferentes?
- ¿Podría el valor simbólico de un área afectar la participación de la comunidad? ¿Podría intensificar el carácter variable de las respuestas de la comunidad?

- La trascendencia simbólica de un área ¿afecta *la posibilidad* o *la forma* de efectuar una intervención?

La neutralidad de las intervenciones externas

Si bien las actividades de MCRN a menudo se cumplen en entornos en extremo cargados y sensibles, por lo general son consideradas iniciativas neutrales realizadas por actores imparciales que buscan crear —o proporcionar un espacio neutral para— la discusión pública entre los principales involucrados. En muchos casos, las intervenciones de MCRN contrastan con métodos más "tradicionales" de mediación o promoción, en los cuales los organismos se unen a uno o más de los involucrados. Sin embargo, inevitablemente, a pesar de su declarada neutralidad esas intervenciones tendrán un efecto diferente en los distintos actores (implícita y explícitamente) cuando el propósito de los actores externos es "equilibrar el campo de juego".

Nunca se puede suponer que las relaciones de poder son iguales en esas situaciones; no se puede esperar que los actores posean los grados de confianza y autoridad y los recursos de poder que les permitan participar en forma igualitaria en un diálogo:

> En las naciones estados y las comunidades locales compuestas de hombres y mujeres de zonas rurales con muy distintos antecedentes de clase, el campesino y el burócrata no cuentan con iguales recursos económicos ni un mismo capital cultural... su participación o exclusión relativas de la "formulación de políticas" están configuradas fundamentalmente por las relaciones sociales, de poder e históricas.
>
> (Moore 1994)

La observación que hizo Gayle Smith (1993) concerniente a la neutralidad y la imparcialidad en las intervenciones humanitarias es igualmente aplicable al MCRN:

> Los principios del humanitarismo requieren una lealtad sin obstáculos a las poblaciones civiles e imparcialidad políticas... . Si bien quienes prestan la ayuda no deben tomar posiciones políticas partidistas (excepto, quizás, en casos extremos como la Alemania nazi y la Camboya del Khmer Rojo), prestar ayuda en un conflicto [nota: entorno propenso a conflictos, en el contexto actual] es, por sus efectos e implicaciones, un acto extremadamente político. Si se descuida... el entorno político, se corre un gran riesgo de que el trabajo de auxilio por actores externos intensifique el conflicto o sea objeto de la manipulación por una o más partes en el conflicto.

Cuando se trata de evaluar los efectos de una intervención de MCRN sobre el entorno de la paz y los conflictos, es preciso tener en cuenta la variabilidad del efecto sobre distintos actores así como las cargadas condiciones sociales en que se produce el proceso al considerar si la función del facilitador es realmente neutral. Si bien un actor externo puede evitar asumir funciones de promoción que implican desafíos directos y oposición a otros involucrados en beneficio de uno de ellos, no es probable que un interventor externo pueda ser apolítico. De hecho, todo en el proceso de MCRN está politizado, ya que entraña luchas directas y estratégicas por los elementos materiales y simbólicos de los recursos naturales y, por consiguiente, se considerará que pone en tela de juicio el equilibrio de poder existente. En consecuencia, desde la perspectiva de la EEPC, ninguna intervención de MCRN puede ser definida como neutral. La percepción común de neutralidad que impregna la mayoría de las intervenciones de desarrollo en regiones propensas a los conflictos inhibe nuestra capacidad de apreciar las implicaciones políticas y el *impacto* de nuestra labor.

Dentro de este entorno muy politizado, es posible que, de manera instrumental, se hagan declaraciones de neutralidad; esto es, se pueden describir las intervenciones como

neutrales para tener acceso a oportunidades de lograr los resultados deseados de las intervenciones y aumentar esas oportunidades.

Las siguientes son preguntas críticas concernientes a la neutralidad de la intervención:

- ¿Cuáles son los probables efectos directos e indirectos de la intervención sobre el equilibrio (o desequilibrio) del poder político, económico y social en las áreas afectadas? ¿Mantiene o impugna el status quo?
- ¿Cuál es la relación entre los involucrados en la iniciativa de MCRN y el gobierno local? ¿Cuál es la libertad de acción de la iniciativa, es decir, cuán independiente es de la interferencia de intereses establecidos tanto gubernamentales como sociales?

Los conflictos por los recursos naturales y los "vínculos de expansión y reducción"

Nuestro examen de los conflictos relacionados con el MCRN a menudo se concentran demasiado en el plano local inmediato. Sin embargo, los conflictos por los recursos naturales no están necesariamente restringidos por límites geográficos sino que pueden tener vínculos con sistemas y procesos más amplios de carácter político, económico, social, ecológico, etc.

Un ejemplo es el conflicto en los montes Nuba de Sudán (Suliman, este volumen). Si bien las poblaciones locales de baggaras y nubas luchaban por áreas locales, el conflicto se vinculaba estrechamente con la situación más amplia de conflicto generalizado en Sudán. Los nubas eran aliados "naturales" de los grupos rebeldes del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés en el sur de Sudán, mientras que los baggaras eran apoyados y armados por el gobierno jellaba de Jartum. En consecuencia, los grupos locales eran manipulados por actores del macronivel con objetivos políticos e ideológicos muy diferentes. Sin conocer la dinámica de esos vínculos y sus implicaciones para el ámbito local, es imposible analizar adecuadamente los acuerdos para el manejo de los recursos naturales en la zona.

Examinado desde el punto de vista político y económico, el caso de Nam Ngum indica la importancia catalizadora de las reformas gubernamentales dentro de la economía de transición de la República Democrática Popular Lao desde mediados de los años 80 en adelante, reformas que buscaban apartarse de la producción colectiva dentro de la planificación centralizada socialista hacia una economía de mercado. Como señalan Hirsch et al. (este volumen):

> Las reformas vinculadas con el mercado son particularmente importantes al alentar la intensificación del uso de los recursos en lugar de la producción para autoconsumo. Las reformas también implican una orientación hacia afuera de la política macroeconómica, basada en atraer la inversión extranjera con el fin de desarrollar los recursos naturales del país para la exportación; en esta política, ha recibido particular atención la energía hidroeléctrica. El caso de Nam Ngum constituye entonces algo así como un microcosmos y un punto de partida para prever las implicaciones locales de ese tipo de políticas.

Los conflictos por los recursos naturales también pueden ser exacerbados por las presiones internacionales. En muchas partes del mundo en desarrollo, las políticas de ajuste

estructural y la continua carga de la deuda fuerza a los gobiernos nacionales a adoptar difíciles políticas de compensación que aumentan los conflictos locales, como en los casos del Parque Cahuita en Costa Rica, Nusa Tenggara en Indonesia, y las islas Galápagos en Ecuador. Al mismo tiempo, el ámbito internacional también puede convertirse en el foco directo de lucha para los pueblos locales, como es el caso de los chortís de Honduras, quienes pudieron aprovechar el compromiso internacional de su gobierno con un acuerdo mundial que resguardaba los derechos de los pueblos indígenas. En este caso, los acuerdos internacionales se convirtieron en el punto de apoyo usado por las comunidades locales para lograr la inclusión de esos problemas e instar al gobierno a tomar medidas.

En términos de la evaluación de los efectos de las intervenciones de MCRN, debemos comparar los contextos locales con procesos más amplios para comprender las motivaciones y la orientación del curso de los acontecimientos. Las estructuras y procesos nacionales e internacionales no sólo afectan el efecto de las actividades de MCRN sobre la paz y los conflictos sino que esas actividades también pueden tener un impacto ascendente en el plano regional y nacional. El estudio del caso del Plan de Desarrollo Costero (PDC) en el norte de Filipinas (Talaue-McManus et al., este volumen) indica que la solución de las tensiones vinculadas con el desarrollo costero en Bolinao tuvieron un efecto positivo en el proceso del ejercicio del gobierno municipal cuando el Concejo Municipal respaldó "todo el proceso de consulta y participación empleado en el PDC" y anunció que "debía ser reiterado e incorporado en la formulación y promulgación de leyes municipales".

Las siguientes son preguntas críticas acerca de los vínculos:

- ¿Cuáles son las más probables fuentes internacionales de influencia (positiva y negativa) sobre la intervención; por ejemplo, las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, las políticas de ajuste estructural, los flujos del comercio turístico, la desestabilización regional (política, militar, económica), iniciativas paralelas, etc.?
- ¿Cuáles podrían ser las repercusiones directas e indirectas de la intervención más allá de su área inmediata de impacto, por ejemplo, los efectos de demostración, la creación de precedentes jurídicos o políticos para que se basen otros, la introducción de nuevos mecanismos de MCRN, etc.?

Análisis de los componentes de la "comunidad"

Un examen más detenido de la idea de "comunidad" revela un conjunto de elementos particularmente interesantes para el estudio actual porque pone de relieve la dimensión espacial de la identidad colectiva. ¿Qué es la comunidad? En términos sencillos, es una creencia compartida en una identidad común basada en *una adhesión al lugar*. Es un fenómeno que es catalizado en la intersección de la psicología y la geografía. El sentimiento de un grupo de adhesión a un lugar y a cada uno de sus integrantes puede ser mantenido —e incluso intensificado— cuando la comunidad es separada de su referente geográfico. Esto es evidente, por ejemplo, en la adhesión de ciertas "comunidades" de refugiados o dispersadas hacia un lugar natal que ya no existe. Este fenómeno representa los elementos de la "construcción simbólica" de la comunidad donde "la conciencia de la comunidad está... encapsulada en la percepción de sus límites que, en sí mismos, están constituidos en gran parte por personas en interacción" (Cohen 1985, p. 13).

En el contexto del MCRN, la adhesión a un lugar también puede ser intensificada por la amenaza de desplazamiento como resultado directo de la lucha por el acceso a recursos naturales o el control de éstos. Aquí, "desplazamiento" se refiere tanto al desalojo físico como al desequilibrio sociológico y psicológico que resulta de la pérdida de lo familiar. Cuando son amenazados con el desplazamiento, es natural que los miembros de una comunidad trabajen para consolidar sus símbolos y límites de autodefinición. Como hemos visto en una serie de estudios de casos, a veces esto ha implicado el desarrollo de habilidades de organización necesarias para proteger los derechos e intereses individuales y comunitarios.

Por definición, el MCRN se sitúa en un paquete muy físico y muy particular de territorio. Si bien los estudios de casos ilustran los choques de intereses entre las comunidades locales y actores externos (departamentos forestales, empresas privadas, etc.), el análisis estaría incompleto si se considerara ese conflicto simplemente como la competencia por el control de los recursos naturales. Además, a pesar de que podemos *describir* los diversos intereses de distintos grupos, es problemático *definir* los grupos en términos de sus intereses y esto no nos permite formularnos (y mucho menos abordar) preguntas críticas como: ¿Por qué se expresan y persiguen estos intereses en un determinado punto del tiempo? Dentro de comunidades u otras unidades sociales que son heterogéneas (incluyendo organizaciones o grupos subcomunitarios), ¿exactamente a cuáles intereses se sirve?

Un elemento importante de la competencia entre los grupos es la lucha por definir el significado "esencial" del espacio disputado. La batalla por definir el espacio está íntimamente ligada a la autodefinición de la comunidad que habita ese espacio. En un caso, en la lucha de una comunidad indígena canadiense para impedir que una corporación foránea pusiera en práctica el proyecto de establecer una "supercantera" en territorio sagrado, "oponerse a la cantera se convirtió en una expresión de identidad étnica... El problema ofreció la oportunidad de definir públicamente la cultura mi'kmaq en oposición a los valores de la sociedad en general" (Hornborg 1994).

Entre los estudios presentados aquí, este concepto es ilustrado por el caso de las tierras altas de Nusa Tenggara en Indonesia, que son definidas como sagradas por los principales grupos de clanes (Fisher *et al.*, este volumen). En nítido contraste, los intereses externos buscan definir ese mismo espacio en forma restringida en términos de su potencial turístico. Cada definición determina la gama de actividades que legítimamente se pueden realizar allí. El carácter sagrado de las montañas es esencial para el sentimiento de identidad de los clanes. La percepción de un desafío a esa condición sacra no es simplemente un problema de uso de la tierra. Puede ser percibido como una amenaza a una identidad común basada en una *adhesión al lugar*. En la medida en que se formula esa competencia en términos de identidad de la comunidad, aumenta la intransigencia y la dificultad del conflicto.

¿Cuándo, entonces, una amenaza externa sirve para consolidar a una comunidad (su capacidad de funcionar como una entidad social) o consolidar su sentimiento de comunidad (su capacidad de definirse a sí misma como una entidad social)? A la inversa, ¿cuándo, por qué y cómo las amenazas externas debilitan esas capacidades? ¿Qué tipos de amenazas se presentan? ¿Los distintos tipos de amenazas despiertan tipos diferentes de respuestas? Éstas son algunas de las preguntas que hay que responder para conocer los entornos de la paz y los conflictos en los que se producen las intervenciones de MCRN.

El caso del Área de Conservación de Wanaggameti (ACW) en Indonesia (Fisher *et al.*, este volumen) revela otros aspectos de estos mismos problemas. Los tipos de tensiones

generadas por la disputa acerca de la definición de la comunidad dentro del contexto del manejo de los recursos naturales cuando el gobierno local reubicó a comunidades de la periferia de la reserva forestal, pueden servir para consolidar el sentimiento de comunidad y tienen el potencial de ser usadas por los líderes comunitarios para movilizar la oposición a las autoridades gubernamentales. Se podría argumentar que, en la medida en que fracasan esos intentos de desplazamiento, *aumenta* su utilidad en la movilización por los organizadores de la comunidad ya que se agudiza el sentimiento de amenaza al proporcionar una ilustración de lo que *podría* suceder en ausencia de la resistencia organizada y la respuesta de la comunidad. De hecho, en el caso del ACW "el temor de intensificar el conflicto y la preocupación por la falta de un plan integral de manejo para el ACW llevó a la organización de una serie de encuestas participativas y medidas de planificación en colaboración" (Fisher *et al.*, este volumen, p. 67).

Por último, hay que señalar que las comunidades no siempre están tan unidas como aparentan, ya sea en su resistencia a la amenaza externa o en su representatividad emanada de personas del lugar o forasteros. Las comunidades, que a menudo los gobiernos nacionales u organismos de desarrollo suponen homogéneas en cuanto a su composición e intereses, contienen una multiplicidad de actores sociales involucrados en disputas de significado y representación. Si bien un líder de la comunidad puede presentar un cuadro de unidad, es más probable que la realidad social sea de heterogeneidad, diferenciación social y, posiblemente, conflicto (Murphy 1990; Scott 1990). Los miembros pueden estar diferenciados por clase, raza, origen étnico, sexo, edad y una serie de otras líneas divisorias; viven su vida desde perspectivas muy variadas y tienen una serie de habilidades y conocimientos diferentes.

En el caso del Parque Nacional Cahuita en Costa Rica (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen), estas diferencias eran evidentes en la declarada insatisfacción de los miembros de la comunidad con la legitimidad de la representación en el comité local de manejo, establecido para tomar decisiones sobre el uso de los recursos naturales. Las relaciones con el comité de manejo también son reveladoras: los dos representantes del gobierno parecen ejercer un poder desproporcionado en comparación con los tres miembros de la comunidad, ya que establecen las agendas, presiden las reuniones e, incluso, elaboran las actas. Sus perspectivas ampliamente diferentes están ilustradas en la afirmación de un representante de la comunidad de que los representantes del gobierno "piensan que tienen supremacía sobre nosotros, las personas de la comunidad... Por el momento, estamos en un callejón sin salida... porque los representantes del MINAE [Ministerio de Ambiente y Energía] piensan que deben prevalecer sus ideas" (palabras citadas en Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen, p. 141).

La multiplicidad de perspectivas que tienen los miembros de la comunidad (y las personas ajenas a ellas) nos dan una clave importante para comprender el origen y la naturaleza del conflicto social. Como señalan Long y Villareal (1994):

> Si... reconocemos que estamos frente a "realidades múltiples", intereses sociales y normativos en potencia conflictivos y acervos de conocimientos diversos y fragmentados, debemos examinar minuciosamente de quién son las interpretaciones o modelos... que prevalecen sobre los de otros actores y en qué condiciones. Los procesos del conocimiento están engarzados en procesos sociales que implican aspectos de poder, autoridad y legitimación; y es tan probable que reflejen y contribuyan al conflicto entre grupos sociales como que conduzcan al establecimiento de percepciones e intereses comunes.

El reconocimiento de la función de múltiples realidades en el establecimiento de la autoridad y la configuración de relaciones de poder va más allá de los límites de las comu-

nidades locales para comprender cómo los procesos de MCRN, que involucran actores tanto locales como externos, pueden ser moldeados por controversias de conocimientos. Las organizaciones externas, los organismos gubernamentales nacionales y los actores locales poderosos pueden crear e imponer representaciones particulares de la comunidad aptas para propósitos políticos o, incluso, el beneficio personal (Murray Li 1996).

Es fundamental para la EEPC comprender cómo se establecen las representaciones de la comunidad (o los procesos de manejo comunitario) y con qué propósito, ya que esto revela las relaciones desiguales de poder y las perspectivas marginadas.

Las siguientes son preguntas críticas acerca de la "comunidad":

- Dada la heterogeneidad de los grupos, ¿cuáles son exactamente los intereses a los que sirve una intervención? ¿La intervención crea (o exacerba) divisiones internas?
- ¿En qué medida es probable que una intervención divida los grupos (por ejemplo, cause fricciones por el manejo de los recursos o la distribución de los beneficios) o los una (por ejemplo, al estimular intereses mutuos o crear un enemigo común)?
- ¿Cómo podría contribuir la intervención a la creación de un sentimiento incluyente de comunidad en el cual se sientan seguras las "subcomunidades" constituyentes?

Hacia un instrumento de EEPC específico para el MCRN

En este capítulo se ha tratado de examinar algunos de los temas importantes que hay que considerar al determinar los efectos del MCRN sobre la dinámica de la paz y los conflictos. Se requiere un procedimiento más sistemático de evaluación de esos efectos para comprender mejor cómo los procesos de MCRN resuelven, exacerban o manejan los conflictos. Para lograr esta meta se necesita un análisis más minucioso de cuestiones tales como la naturaleza del conflicto mismo, la interacción de los recursos materiales y simbólicos, la neutralidad de los interventores externos, los vínculos de expansión y reducción de los conflictos por los recursos y las controversias acerca de la idea de "comunidad".

El siguiente conjunto de preguntas podría orientar nuestro análisis e interpretación de los efectos de las intervenciones de MCRN sobre la paz y los conflictos. Tienen el propósito de estimular la discusión sobre dónde y cómo podríamos buscar efectos sobre la paz y los conflictos. Las "preguntas de muestra" se agrupan en dos categorías generales: las relacionadas con el contexto o entorno de la paz y los conflictos en que pueden producirse las intervenciones y las vinculadas con la intervención misma y su impacto sobre lo que la rodea.

Muchas de estas preguntas tal vez ya formen parte del repertorio ordinario de quienes participan en el MCRN. Esperamos que, al enunciarlas y categorizarlas, podamos avanzar en una forma más consciente, sistemática y autocrítica. No son definitivas ni exhaustivas sino sugerentes. Más importante aún, representan un punto de partida, no el punto final. Con tal acervo de experiencias que nos respaldan, es necesario que nos preguntemos no sólo qué enseñanzas hemos aprendido sino cuáles debemos aprender. Se proponen las preguntas siguientes como parte de este proceso.

La evaluación del contexto

Las preguntas concernientes al contexto tienen el propósito de guiar la consideración sistemática de factores contextuales que pueden tener un impacto sobre las intervenciones de manejo de los conflictos en el MCRN. A continuación se presentan algunas de las preguntas que pueden ser hechas antes, durante o después de una iniciativa de MCRN.

Situar el conflicto

- ¿Cuál será la extensión geográfica de la intervención?
- ¿Estará situada en un territorio legal o políticamente ambiguo o disputado?
- ¿Cuál es el estado de las relaciones entre los grupos de la comunidad en el sitio de la intervención propuesta y los otros actores principales, incluyendo a quienes toman las decisiones en el plano regional y nacional?
- ¿Cuáles son los legados de los conflictos en el área inmediata de la intervención propuesta (por ejemplo, en las áreas de la economía local; la seguridad alimentaria; la salud física y psicológica de la comunidad; la inseguridad o la seguridad personales; la disponibilidad de liderazgo; la infraestructura física; las relaciones entre los grupos; las mujeres, los niños y las poblaciones vulnerables; etc.)?

El momento oportuno

- ¿Coincidirá la intervención con otras intervenciones efectuadas en la región o el país que pudieran contribuir a su progreso u obstaculizarlo?
- ¿Es posible identificar o prever acontecimientos políticos, económicos o de seguridad "externos" que pudieran afectar en forma positiva o negativa la intervención?
- ¿Cuáles son los antecedentes o el legado de intervenciones o acontecimientos anteriores en la región?

Las dimensiones políticas del conflicto

- ¿Cuál es el grado de apoyo político a la intervención en el plano local, regional y nacional?
- ¿Cuál es la naturaleza de las estructuras políticas oficiales que condicionan las relaciones entre el estado y la sociedad civil (autoritarias, "de transición", parcialmente democráticas, democráticas, descentralizadas, participativas, corruptas, predatorias) y cuáles son sus posibles efectos?
- ¿La intervención abarcará de manera directa o indirecta cuestiones políticamente sensibles o variables? ¿Cuáles son los problemas críticos que hay que considerar?

Las dimensiones sociales del conflicto

- ¿Cuáles son las características predominantes del panorama social en el lugar de la intervención (grupos étnicos, culturales, religiosos, de clases)?
- ¿Cuáles son las fuentes de diferenciación y división entre los actores involucrados en el conflicto por los recursos (económicas, religiosas, étnicas, etc.)? ¿Cómo contribuyen a las relaciones diferenciadas de poder?
- ¿Qué factores podrían explicar la violencia o la no violencia del conflicto por los recursos?
- ¿Se ha movilizado la identidad para contribuir al conflicto? ¿Cómo?

Otros posibles factores que afectan el impacto del conflicto en la intervención

- ¿Cuál es la naturaleza del contexto institucional; el liderazgo; el legado colonial; factores económicos y políticos nacionales e internacionales como la infraestructura económica, los programas de ajuste estructural y las fluctuaciones de los precios de los productos básicos; y cuáles son los efectos del conflicto sobre el tipo y la disponibilidad de los recursos (especialmente los recursos naturales y humanos)?

Evaluación de las intervenciones

De manera similar a la evaluación del contexto de la paz y los conflictos, la evaluación de una intervención implica hacer preguntas antes y después del proceso y durante éste. El propósito de cada pregunta es estimular la reflexión que rodea el diseño y el procedimiento de las intervenciones de MCRN, con referencia específica a sus efectos sobre el entorno de la paz y los conflictos. Las preguntas presentadas aquí han sido agrupadas en cuatro áreas posibles de impacto, y deben ser consideradas por el lector como simplemente especulativas y no rígidas.

Capacidad institucional para manejar o resolver el conflicto, promover la tolerancia e instaurar la paz

- ¿Afectó o afectará —positiva o negativamente— la intervención la capacidad de organización de los individuos o las colectividades (instituciones, grupos sociales, el sector privado) para identificar y responder a los desafíos y oportunidades del conflicto (por ejemplo, contribuir a identificar alternativas mutuamente aceptables)? Si es así, ¿a cuáles grupos? ¿En qué medida? ¿Cómo y por qué?
- ¿La intervención aumentará o disminuirá la capacidad de imaginar, articular y poner en operación realidades que nutran la paz en lugar de inhibirla? (La "capacidad de organización" podría incluir la habilidad para *conceptualizar e identificar* retos y oportunidades para instaurar la paz; en el caso de las organizaciones, la capacidad de *reestructurarse y de modificar los procedimientos operativos ordinarios* para responder con más eficiencia y eficacia en formas que tengan un impacto positivo tangible, por ejemplo, en formas que aumenten la justicia, la equidad, la imparcialidad, la responsabilidad y la transparencia.)

- ¿Cuáles fueron o podrían ser los obstáculos para un régimen de MCRN sustentable y en general aceptable?
- ¿Cómo se podrían amplificar o hacer más sustentables los efectos benéficos tanto durante la intervención como después de ésta?

La seguridad humana

- ¿Afectó o afectará la intervención la sensación de seguridad de los individuos?
- ¿Afectó o afectará la intervención el entorno militar, paramilitar o delictivo directa o indirectamente, positiva o negativamente? Si es así, ¿cómo?
- ¿Hubo o habrá mejoras tangibles en la seguridad física, alimentaria, económica y política? Si es así, ¿cuáles son esas mejoras y a quiénes benefician? ¿En qué grado? ¿Cómo y por qué?
- ¿Profundiza o profundizará la intervención nuestra comprensión o aumentará nuestra capacidad de abordar los factores irritantes no militares que estimulan el conflicto violento, como la degradación ambiental, la escasez de recursos, la manipulación política, la desinformación, la movilización y la politización de la identidad, etc.?
- ¿En qué medida contribuyó o contribuirá la intervención a la "desmilitarización de las mentes" (por ejemplo, mediante el desmantelamiento de la predisposición cultural y sociopsicológica de los individuos y grupos a usar la violencia militarizada en primer término y no como último recurso)? De manera más general, ¿cuál fue o podría ser el impacto de la intervención sobre la función de las armas militares en la vida social, política y económica; la deslegitimación de una cultura de las armas de fuego y la evolución de modalidades no violentas de manejo de los conflictos?

Las estructuras y procesos políticos

- ¿La intervención ayudó u obstaculizó o ayudará u obstaculizará la consolidación de relaciones políticas constructivas dentro del estado y la sociedad civil y entre ellos? (Por ejemplo, ¿cómo afectó o afectará la intervención el conocimiento, la composición y la distribución de los recursos políticos dentro del estado y la sociedad civil y entre ellos?)
- ¿Tuvo o tendrá la intervención un impacto positivo o negativo sobre estructuras y procesos políticos oficiales o no oficiales, ya sea dentro del ámbito de la política estatal institucionalizada (por ejemplo, la política constitucional o de los partidos) o dentro del ámbito no oficial de la sociedad civil (por ejemplo, las estructuras tradicionales de autoridad)? Si es así, ¿cómo?
- ¿Contribuyó o contribuirá la intervención al desarrollo de la capacidad de individuos y colectividades para participar en forma constructiva en procesos políticos democráticos?

- ¿Contribuyó o contribuirá la intervención a aumentar la transparencia, la responsabilidad, la representatividad y la idoneidad de las estructuras políticas?
- ¿Influyó o influirá la intervención en procesos o productos políticos? Si es así, ¿en qué formas?
- ¿Ayudó o ayudará la intervención a desactivar las tensiones entre los grupos? Si es así, ¿cómo? ¿Se ha considerado cómo controlar las tensiones cuando surjan?
- ¿Cuál fue o será el efecto de la intervención sobre las condiciones de los derechos humanos dentro de un país o región (por ejemplo, la conciencia y la legislación sobre esos derechos, los grados de abuso o respeto)?

Reconstrucción y desarrollo de la capacidad social

- ¿Contribuyó o contribuirá la intervención al desarrollo o la consolidación de la equidad y la justicia o los medios para satisfacer las necesidades básicas?
- ¿Fueron compartidos (o serán compartidos) equitativamente los beneficios de la intervención?
- ¿Incluyó o incluirá la intervención a miembros de las diversas comunidades afectadas por el conflicto? ¿Cómo?
- ¿La intervención buscó o buscará explícitamente beneficiar o establecer puentes entre las distintas comunidades? ¿Ayudó o ayudará a promover un sentimiento de comunidad incluyente y no excluyente? ¿Facilitó o facilitará la capacidad de los individuos y grupos para trabajar juntos en beneficio mutuo?
- ¿Facilitó o facilitará la intervención la comunicación o la interacción positivas entre los grupos y dentro de ellos? ¿Es esto sustentable? ¿Cómo se podría caracterizar la calidad del diálogo entre los grupos?
- ¿Proporcionó o generó o proporcionará o generará las habilidades, instrumentos y capacidades para que los individuos y comunidades *definan* las cuestiones y problemas que se abordarán, *formulen* soluciones para esos problemas o *resuelvan* los problemas autodefinidos?
- ¿El diseño de la intervención tomó o tomará en cuenta los antecedentes y el legado de los conflictos? Por ejemplo, ¿consideró o considerará el efecto específico sobre los niños, las mujeres y otros grupos vulnerables, como las poblaciones desplazadas y los marginados desde el punto de vista político, social y económico?
- ¿La intervención aumentó o aumentará el contacto, la seguridad o la confianza entre las comunidades? ¿Disipó el recelo? ¿Creó o creará intereses comunes o instó o instará a los individuos y grupos a reconocer sus intereses comunes y modificar su comportamiento para lograrlos?
- ¿En qué medida la intervención incorporó o favoreció o incorporará o favorecerá las opiniones y los intereses de las poblaciones indígenas afectadas?
- ¿Quién define el "espacio" para la participación en la intervención? ¿Quién representa a la comunidad o a intereses externos? ¿Cómo se eligieron los representantes?

Referencias bibliográficas

Bush, K.D. 1997. When two anarchies meet: international intervention in Somalia. Journal of Conflict Studies, 17(1), 55–78.

——— 1998. A measure of peace: peace and conflict impact assessment (PCIA) of development projects in conflict zones. Peacebuilding and Reconstruction Program, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá. Working paper 1.

CMI–NCG (Instituto Christian Michelsen; Grupo asesor nórdico). 1997. Evaluation of Norwegian assistance to peace, reconciliation and rehabilitation in Mozambique. Royal Ministry of Foreign Affairs, Oslo, Noruega. Evaluation report 4.97.

Cohen, A.P. 1985. The symbolic construction of community. Tavistock Publications, Londres, Reino Unido.

Hornborg, A. 1994. Environmentalism, ethnicity, and sacred places: reflections on modernity, discourse, and power. Canadian Review of Sociology and Anthropology, 31(3), 260.

Long, N.; Villareal, M. 1994. The interweaving of knowledge and power in development interfaces. *En* Scoones, I.; Thompson, J., ed., Beyond farmer first: rural people's knowledge, agricultural research and extension practice. Intermediate Technology Publications, Londres, Reino Unido. pp. 41–51.

Millwood, D., ed. 1996. The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience: joint evaluation of emergency assistance to Rwanda (5 volúmenes). Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhague, Dinamarca.

Moore, D.S. 1993. Contesting terrain in Zimbabwe's eastern highlands: political ecology, ethnography, and peasant resource struggles. Economic Geography, 69(4), 390.

——— 1994. Optics of engagement: power, positionality, and African studies. Against Power, 64 (número de transición), 126.

——— 1996. Marxism, culture, and political ecology: environmental struggles in Zimbabwe's eastern highlands. *En* Peet, R.; Watts, M., ed., Liberation ecologies: environment, development, social movements. Routledge, Londres, Reino Unido. pp. 125–147.

Murphy, W.P. 1990. Creating the appearance of consensus in Mende political discourse. American Anthropologist, 92(1), 24–41.

Murray Li, T. 1996. Images of community: discourse and strategy in property relations. Development and Change, 27, 501–527.

OED (Departamento de evaluación de operaciones). 1998. The Bank's experience with post-conflict reconstruction. World Bank, Washington, DC, E.U.A. Borrador, 23 de febrero.

Sahnoun, M. 1994. Somalia: missed opportunities. United States Institute of Peace, Washington, DC, E.U.A.

Scott, J. 1990. Domination and the arts of resistance: hidden transcripts. Yale University Press, New Haven, CT, E.U.A.

Smith, G.E. 1993. Relief operations and military strategy. *En* Weiss, T.G.; Minear, L., ed., Humanitarianism across borders: sustaining civilians in times of war. Lynne Reinner Publishers, Londres, Reino Unido. pp. 97–116.

Tschirgi, N. 1994. Linking development and security research. IDRC Reports, 22(3), 12–13.

Uphoff, N. 1990. Distinguishing power, authority and legitimacy: taking Max Weber at his word by using resource-exchange analysis. Polity, 22(2), 295–322.

Parte 3

El uso de la tierra

Capítulo 10

Los montes Nuba de sudán: El acceso a los recursos, el conflicto violento y la identidad

Mohamed Suliman

Desde 1987, un violento conflicto entre los pueblos nubas del sur de Kordofán y las fuerzas gubernamentales apoyadas por los árabes baggaras autóctonos ha convulsionado la región de los montes Nuba. El conflicto armado ha acarreado gran miseria a los habitantes de las montañas, en especial los nubas, y ha tenido severos efectos en las relaciones entre los nubas y los baggaras, quienes han compartido las montañas en una precaria paz y con cautelosa cooperación durante los últimos 200 años. El gobierno persuadió a los baggaras a unirse a su cruzada contra los nubas, les dio armas y les prometió tierras de los nubas después de una rápida victoria. Los nubas, embriagados por el poder militar y la codicia, rechazaron todos los llamados a la paz con los nubas. La guerra continuó sin mengua durante años. Los baggaras perdieron algunas de sus tierras tradicionales, muchas vidas humanas y animales. Su comercio con los nubas se derrumbó. En varias zonas, las pérdidas forzaron a los baggaras a negociar la paz con los nubas. En este capítulo se intenta explicar la compleja red de cooperación y conflicto que une a los nubas y los baggaras. También se documentan tres acuerdos de paz logrados entre los dos grupos en guerra.

El supuesto tradicional de que los conflictos violentos en África emanan de diferencias étnicas, religiosas o culturales es limitado y engañoso. En Sudán, la escasez —resultante de negar o limitar el acceso a los recursos naturales y de la creciente degradación ambiental— sobresale como el factor probablemente más importante tras el conflicto entre los pueblos del país. No obstante, las dicotomías étnicas, religiosas y culturales están muy

arraigadas en la mente de las personas y, cuanto más se prolonga un conflicto, más intervienen esos factores. En un conflicto prolongado, cuando las causas iniciales se han desvanecido, la etnicidad abstracta, ideológica, puede convertirse en una fuerza material y social y cambiar de consecuencia a causa aparente del conflicto.

La degradación ecológica puede actuar como causa o catalizador del conflicto violento (Beachler 1993; Homer-Dixon 1994). Sin embargo, la concentración en la degradación de la base de recursos naturales tiende a limitar la solución del conflicto a abordar sus causas específicas: el uso de la tierra, el crecimiento de la población humana y animal, así como las variaciones climáticas. Los mecanismos de solución propuestos son entonces más técnicos que económicos, políticos o culturales: un mejor manejo del agua, la conservación del suelo, la reforestación, la planificación familiar, etc. Los problemas fundamentales de la economía, el estado, la política y la identidad son negligentemente dejados de lado. La persistente falta de equidad en la asignación de los recursos, que es inherentemente política y económica, y la función de los beneficiarios y perpetradores del status quo son entonces retirados del escenario. No obstante, en todos los conflictos entre grupos que examinamos en Sudán, el acceso a los recursos naturales y sociales expresado en términos de justicia, equidad, participación equitativa e igual desarrollo fue la primera preocupación de los pueblos en armas.

Ecología frágil, paz social frágil

En Sudán, como en la mayoría de otras partes del continente, la vida humana y animal depende del delicado equilibrio del suelo, el clima, el agua y la flora. Desde mediados de los años 70, se ha alterado este equilibrio, en particular en las vastas zonas áridas y semiáridas de la mitad septentrional del país. No sólo la sequía persistente sino también los métodos no sustentables de uso de la tierra, como la agricultura de temporal mecanizada y en gran escala y el pastoreo excesivo en tierras marginales, están destruyendo la ecozona sudanesa y sahariana, donde vive el 70% de la población. Millones de personas se han visto forzadas a abandonar su tierra natal y se han convertido en desplazados; éstos son de hecho tantos que Sudán tiene la proporción más alta de personas internamente desplazadas en el mundo: una de cada seis.

Los lentos procesos de desgaste natural del medio ambiente han sido acelerados enormemente por la explotación sin precedentes de los recursos naturales. Esa explotación es realizada por miembros de la clase mercantil tradicional del norte de Sudán (los jellabas), estimulada por su integración en el mercado mundial en la restringida función de extractores de recursos primarios. Además, las condiciones de los préstamos impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han impulsado considerablemente la reestructuración del uso de los recursos en Sudán, el cual ha pasado de las necesidades locales y el mercado local a las demandas del mercado internacional (Suliman 1993).

Esta situación se ha complicado por la continua declinación de las condiciones internacionales de intercambio, provocada por el colapso de los precios de los productos básicos, que tuvo repercusiones en el mercado local, donde las condiciones del comercio también han empeorado. Para mantener su estándar de vida, los campesinos y pastores han tenido que producir más a partir de una dotación de recursos cada vez menor. Si no lo hacen, no tienen otra opción más que unirse a los millones de desposeídos e indigentes.

En el pasado, las personas en apuros económicos simplemente se mudaban a una ecozona cercana más rica. Sin embargo, esta opción es restringida cada vez más por la

expansión de la población, la agricultura mecanizada en gran escala, las tensiones étnicas y políticas y el empeoramiento general de la situación ambiental. A medida que se debilita el control de la ley y el orden público por el gobierno central, la seguridad física se vuelve cada vez más un elemento importante en las decisiones de las personas de abandonar su lugar natal y trasladarse a centros urbanos donde es mayor la abundancia de alimentos y la seguridad física está relativamente mejor mantenida.

El traslado de personas y hatos de ganado de una ecozona afectada a otra ya ocupada por un grupo étnico distinto es una receta para que surjan tensiones y hostilidad. Se solía llegar a acuerdos condicionales cuando la necesidad de compartir la tierra era ocasional, pero ahora que esa necesidad persiste por períodos prolongados (o es incluso permanente) las tensiones son mucho mayores. Estas dificultades existen en particular en el sur y en las zonas afectadas por la sequía de Darfur y Kordofán. Son una de las causas del conflicto armado que convulsiona los montes Nuba del sur de Kordofán (Suliman y Osman 1994).

Los pueblos de los montes Nuba

Los montes Nuba están en el sur de Kordofán y abarcan una superficie de 50 000 km^2, casi exactamente en el centro geográfico de Sudán (Figura 1). Los montes Nuba se elevan bruscamente a unos 500 a 1 000 m sobre las llanuras. La región está clasificada como subhúmeda; la estación de lluvias se extiende desde mediados de mayo a mediados de octubre y la precipitación anual fluctúa entre 400 y 800 mm, lo cual permite el pastoreo y la agricultura de temporal.

El término "nuba" se usa a menudo para referirse a los habitantes de los montes Nuba, que llegan a 1,5 millones. Los diversos pueblos nubas representan alrededor del 90% de la población de la zona; el otro 10% está constituido por baggaras (que son pastores), principalmente árabes hawazmas y misiriyas. Los baggaras ingresaron a los montes desde el oeste y el norte aproximadamente en 1800. También hay una minoría más reducida de árabes comerciantes, los llamados jellabas.

Los nubas

El término "nuba" se refiere a "una desconcertante complejidad" de grupos étnicos (Nadel 1947). Stevenson (1984) identificó más de 50 lenguas y grupos de dialectos, reunidos en 10 grupos.[1] Muchos autores han señalado que el término "nuba" fue originalmente una denominación foránea para agrupar a todos los pueblos que vivían en la zona de los montes, quienes eran considerados "africanos negros", en contraste con los árabes baggaras (Nadel 1947; Baumann 1987). Cuando los nubas usan el término para describirse a sí mismos, no siempre lo aplican en forma coherente. Nadel (1947) comentó que:

> Los integrantes de una determinada tribu describirán a todos los grupos similares que conocen o con los cuales han estado en contacto como su "raza", pero se mostrarán dubitativos acerca de la categoría en la cual incluir a otros grupos no emparentados....

[1] Esta parte acerca de la historia del pueblo nuba se basa ampliamente en el libro de Stevenson (1984).

Figura 1. Los montes Nuba, en la región central de Sudán.

En la opinión de un hombre de Korongo, todas las tribus circundantes eran nubas, pero no las personas de Dilling, a quienes consideraba árabes.

A pesar del problema que implica el empleo del término, se puede suponer, razonablemente, que el tipo étnico representado por los nubas de hoy estaba disperso en todo Sudán, pero que fue obligado a retroceder por los árabes que ingresaron a las montañas, donde encontraron agua adecuada y fácil defensa. Como señaló MacMichel (1912):

En los primeros días y durante miles de los años siguientes los antepasados de los nubas probablemente ocupaban la mayor parte de este país (es decir, lo que ahora se conoce como Kordofán), excepto por los desiertos más septentrionales. Empujados por otras

razas que dominaron las orillas del Nilo en sucesivas generaciones, por tribus del interior y, finalmente, por los árabes nómadas, los nubas han retrocedido ahora a las montañas del sur de Kordofán.

A pesar de la anterior dificultad en el empleo del término "nuba" para todos los habitantes no árabes de los montes, las sucesivas calamidades han impuesto un destino común a estos pueblos y han conducido al desarrollo de una unidad algo laxa y un creciente sentimiento de "nubidad" común entre ellos. Sus experiencias históricas comunes —las incursiones para capturar esclavos, las invasiones turca y británica y el dominio jellaba— así como la existencia de algo similar a una cultura nuba común, permite ahora a los comentaristas hablar de un solo pueblo nuba.

La clasificación también se justifica por la identificación de los nubas por otros pueblos y las consiguientes implicaciones de esta identificación para los nubas como individuos en relación con los no nubas y entre sí. En consecuencia, en cierto sentido las acciones y definiciones de otros grupos más poderosos han impuesto una etnicidad común a estos pueblos diversos. La identidad nuba se define entonces subjetivamente en contraste con los árabes baggaras de las regiones de Kordofán y Darfur (lo que no son los nubas) y está determinada objetivamente por el espacio compartido, los valores culturales comparables y actividades económicas similares (lo que son los nubas).

Como no tienen una lengua escrita, la historia lejana de los pueblos nubas ha sido en gran medida olvidada. Como señaló Nadel (1947):

> Las tradiciones y recuerdos de los pueblos mismos ofrecen escasa información. A menudo parece como si las tradiciones históricas hubieran sido interrumpidas por la experiencia sobrecogedora del régimen mahdista (1881-1898).

De todos los pueblos nubas, los de Tegali tienen los mejores registros históricos a causa de los fuertes vínculos que tuvieron con el reino funj de Sennar. La historia más reciente de los nubas se remonta a comienzos del siglo XVI, en el momento en que grandes grupos de tribus de pastores juhainas comenzaron a avanzar hacia el sudoeste, a las llanuras del norte de Kordofán, confinando en definitiva a los nubas a la región ahora conocida como montes Nuba. Este gran desplazamiento coincidió con el establecimiento del reino de Sennar por Umara Dungas, alrededor de 1504.

A pesar de la falta de certidumbre acerca del pasado lejano de los nubas, la mayoría de los autores se conforman con suponer que los nubas han vivido por muchísimo tiempo en la zona que ahora ocupan. Algunos de los informantes de Nadel (1947) parecen atestiguar esto. Cuando se les preguntó acerca de lugares anteriores de asentamiento, las personas contestaron: "Siempre hemos vivido aquí". También es posible suponer que durante la mayor parte de su historia reciente, los nubas han sido agricultores que viven principalmente en las llanuras.

Los baggaras entran en los montes

Alrededor del año 1800, las tribus baggaras, que anteriormente habían recorrido las llanuras de Kordofán y Darfur, comenzaron a ingresar en los valles de los montes Nuba en busca de agua y pasto para sus hatos cada vez más grandes. Se dice que los baggaras se repartieron las llanuras y empujaron a los nubas montes arriba. Una gran parte de la zona nuba correspondió a los hawazmas (una tribu baggara). La llegada de los baggaras a los montes coincidió con el comienzo de las incursiones para capturar esclavos. El hecho de que los nubas fueran buenos soldados curiosamente constituyó una desventaja para ellos

porque estimuló los ataques continuos de los cazadores de esclavos que buscaban posibles soldados.

Empujados hacia los montes, los nubas se dedicaron a la agricultura en terrazas en el suelo relativamente estéril de los montes. Gradualmente relaciones comerciales y de trueque comenzaron a unir a las dos comunidades en una fuerte relación recíproca aunque asimétrica. Sargar (1922) menciona las relaciones de cooperación que cruzan la línea divisoria entre los nubas y los baggaras: "Cada subtribu de baggaras protegía en la medida de lo posible los montes de su propia zona, a cambio del suministro de granos y esclavos".

Estas relaciones locales entre los baggaras y los nubas con frecuencia creó rivalidades entre los primeros cuando una subtribu baggara defendía a "sus" nubas de las maquinaciones de otro grupo baggara. En ciertas áreas, las relaciones entre los baggaras y los nubas eran incluso más estrechas de lo que indicaba el acuerdo de protección: algunos baggaras asumían títulos y cargos en tribus nubas. También se registraron matrimonios entre miembros de uno y otro grupo (Suliman 1993). Sin embargo, la extensión y los límites de estos vínculos transversales variaban mucho de un área a otra.

Estas esporádicas buenas relaciones no deben oscurecer el hecho de que la característica más destacada de las relaciones entre los baggaras y los nubas eran las incursiones de los baggaras para capturar esclavos entre las acosadas comunidades nubas. Estas incursiones se difundieron especialmente durante el dominio turco (de los turkiyyas), que se inició con la conquista de Sudán por Egipto en 1821. Los gobernadores turcos de Kordofán organizaron muchas expediciones en los montes Nuba en busca de oro y esclavos, pero nunca hicieron un intento serio de gobernar directamente la zona. Como señaló Stevenson (1984), "Con esta extraña mezcla de comercio y avasallamiento, los pueblos nubas continuaron adelante y soportaron a los turkiyyas".

Los mahdiyyas y sus consecuencias

La aparición del movimiento mahdista en el decenio de 1880 trajo nuevas dificultades para los pueblos de las montañas. Algunos apoyaban al Mahdi (que se pensaba sería el encargado de conducir a los musulmanes a la salvación); otros lo rechazaban. Esta actitud diferente hacia el Mahdi sería característica de las relaciones de los nubas con los gobiernos centrales en el futuro y los dividiría en nubas rebeldes y aliados del gobierno. Después de la muerte del Mahdi, su sucesor, el califa Abullahi, envió una fuerza comandada por Hamdan abu Anja y al-Nur Muhammed Anqara para someter a los nubas. Más de 10 000 nubas perecieron y fueron aun más los esclavizados.

El brutal acoso del pueblo nuba continuó después de la derrota del estado mahdista por las fuerzas aliadas de Egipto y Gran Bretaña en la batalla de Omdourman en 1898. A pesar de su desvastadora experiencia durante el dominio mahdiyya, los nubas no acogieron de buen grado al nuevo gobierno colonial. Como señaló Stevenson (1984), "Los montes que habían logrado rechazar a los mahdistas en distintos momentos se consideraban inexpugnables ante los ataques, en particular Dair, Nyimang, Katla, Fanda y partes de Koalib". Tomó casi 30 años someter a los diversos pueblos nubas e incorporarlos al resto del país. Con la autoridad del estado establecida finalmente en todos los montes Nuba, se redujeron al mínimo las incursiones intercomunales y se dio poder a los líderes de las comunidades mediante el nombramiento por el estado. Se reclutó a nubas "amistosos" para pacificar a los nubas rebeldes.

Durante este período de paz, muchos nubas comenzaron a abandonar la protección de los montes para cultivar las llanuras e, incluso, vivir en ellas. Esta adaptación natural a

los tiempos de paz fue apoyada por el deseo del gobierno central de atraer a los nubas hacia las accesibles llanuras con el propósito de lograr un eficiente gobierno y control por el estado, que se cansó de la tenaz resistencia de los nubas al nuevo régimen en Jartum.

El nuevo régimen produjo cambios de largo alcance en los montes Nuba en un período relativamente breve, que transformó, en muchos aspectos de manera irreversible, la forma en que vivían los nubas. Uno de esos cambios fue la introducción de prácticas agrícolas modernas, con el algodón como cultivo comercial. El éxito de la producción mecanizada en gran escala del algodón atrajo la atención hacia los montes por parte de empresas internacionales y, posteriormente, los jellabas sudaneses. Otro cambio importante fue la introducción de la educación escolar moderna, si bien los nubas tuvieron que esperar hasta 1940 antes de que el gobierno introdujera la enseñanza moderna en gran escala en su zona. El surgimiento de una elite nuba educada iba a tener implicaciones más grandes que las de cualquier otro acontecimiento o proceso para la historia posterior del pueblo nuba. La educación surgiría más tarde como uno de los factores unificadores más fuertes, un pilar sobre el cual erigir un pueblo nuba unificado.

El período posterior a la independencia

La independencia, establecida en 1956, aceleró la apertura de las montañas a todos los vientos de cambio y catalizó el desplazamiento del pueblo nuba hacia los centros urbanos de Sudán y países extranjeros. Los montes Nuba también se abrieron a la intrusión económica y social de agentes nacionales e internacionales del comercio y la política y al intercambio cultural. Salir a reunirse con el mundo implicó volver a casa para comprender la propia identidad. Muchos nubas descubrieron su "nubidad" en las ciudades de Sudán, donde su diversidad cultural se redujo a una sola identidad nuba.

La economía de la región

Los nubas practican una amplia gama de actividades productivas, que incluyen la cría de ganado, la caza y la obtención de forraje, pero la agricultura es el pilar de su economía. Está muy difundida entre las comunidades nubas y es ciertamente uno de los elementos que distinguen a los nubas de algunos de sus vecinos.

La unidad agrícola básica es por lo general la familia nuclear. Sus miembros cultivan la tierra que, conforme a la tradición, es de propiedad individual o familiar. La tierra de cultivo se clasifica en tres tipos básicos según su ubicación: las tierras de la casa, las de la ladera y las parcelas alejadas. Esto por lo común determina la elección de los cultivos y cuáles miembros de la familia son responsables de su cuidado. Las tierras domésticas están por lo general dentro de una aldea, se usan para producir una serie de cultivos de maduración temprana (maíz, juncos y mijo) y son responsabilidad de las mujeres. Las tierras de las laderas (parcelas en terrazas) están sembradas con cereales de maduración más tardía. Las parcelas alejadas se ubican en las llanuras arcillosas, que han sido usadas por los nubas desde la "pacificación" de la zona bajo el dominio angloegipcio, y tradicionalmente son trabajadas por los hombres. Las propiedades están entonces fragmentadas. Esto significa que se dedica mucho tiempo a viajar entre el hogar y las diversas parcelas y el uso de maquinaria agrícola moderna no resulta práctico para ninguna de esas parcelas. La ventaja es que la dispersión de las parcelas tiende a diluir el riesgo de que fracasen todos los cultivos en un solo año.

Los nubas practican una forma de agricultura itinerante. Se siembra la tierra con una selección de cultivos y se la explota hasta que se necesita una parcela nueva. Como resultado, la demanda ordinaria de nuevas tierras es parte integral del sistema agrícola. Esta demanda y la necesidad de dejar que la tierra explotada se regenere son sostenidas en las leyes tradicionales nubas. En un área determinada, los nubas reconocen tres tipos de tierra: la tierra de propiedad individual, la tierra desocupada que es considerada de propiedad comunal de una aldea o comunidad montañesa y la tierra desocupada que no pertenece a nadie. Cualquier miembro, por lo general varón, de una comunidad tiene el derecho de acceso a las tierras comunales. Todo lo que debe hacer es desmontar y cultivar la tierra para que sea suya.

Los patrones de la producción agrícola nuba revelan varios factores que disipan los riesgos. Por ejemplo, una serie de cultivos producidos en diversas parcelas libera a la tierra de las presiones del monocultivo. Las fechas de las cosechas están escalonadas para tener en cuenta los períodos deficitarios. Las familias tratan de producir una serie de cultivos para cubrir la mayoría de sus necesidades de autoconsumo. Al dejar grandes extensiones de tierra sin explotar se da a los pastores la oportunidad de apacentar su ganado sin interferir con la producción de cultivos. No obstante, ahora que se está difundiendo la práctica del cultivo mecanizado en gran escala se erosiona este sistema integrado. La capacidad de los agricultores nubas de responder a la irregularidad de las precipitaciones y los cambios climáticos se ha visto severamente limitada por la expansión de la agricultura mecanizada. Como sucede en muchas zonas de Sudán donde la agricultura mecanizada ha desplazado a las prácticas agrícolas tradicionales, está gravemente afectada la simple subsistencia de millones de personas.

Las fuentes del conflicto actual

La sociedad nuba actual es un excelente ejemplo de lo que Chevalier y Buckles (este volumen) llaman una sociedad heterocultural. Los nubas nunca han sido un grupo monocultural. En general están conscientes del destino común y otros valores que los unen, pero también reconocen las diferencias entre ellos. Después de 200 años de compartir los montes con los nubas, los baggaras presentan características heteroculturales similares. Esta diversidad intragrupal ha surgido de la interdependencia de los nubas y los baggaras y del relativo aislamiento de ambos grupos en sus asentamientos montañeses. Las culturas nuba y baggara se han infiltrado mutuamente y, aunque pueda sonar políticamente inadecuado en la actualidad, cada baggara encarna elementos dinámicos de la cultura nuba y viceversa. Las relaciones entre los nubas y los baggaras, ya sean de cooperación o conflictivas, han coadyuvado a la configuración de sus sociedades heteroculturales; como estas relaciones están en un flujo constante, la "nubidad" y la "baggaridad" son identidades dinámicas, imposibles de solidificar en moldes monoculturales o multiculturales. La guerra en una sociedad de ese tipo es particularmente trágica porque abre profundas heridas cuando los dos grupos se han entremezclado, amalgamado y enriquecido entre sí.

En el pasado, los problemas surgidos de las disputas por la tierra y el agua se resolvían en una conferencia anual de los mekks nubas y los jeques árabes. Estas reuniones por lo general se efectuaban en terreno neutral y ambos bandos respetaban los acuerdos alcanzados; así, los montes Nuba gozaron de decenios de paz y relativa prosperidad. No obstante, recientemente hay fuerzas que han conspirado para poner a los dos grupos en un conflicto violento directo. Las principales causas del conflicto armado son:

- La asignación de las mejores tierras a los propietarios jellabas ausentes; y
- la sequía, que ha llevado a un gran número de baggaras y sus animales a los montes.

La propiedad de la tierra

El elemento aislado más importante que originó el estallido del conflicto en los montes Nuba es la invasión de la agricultura mecanizada en una zona de pequeños agricultores nubas. Esto devastó la vida económica y social de los nubas y, en última instancia, destruyó las relaciones amistosas con los baggaras.

En 1968, la Corporación de Agricultura Mecanizada, que fue establecida con créditos del Banco Mundial, supervisó la introducción de la agricultura mecanizada en gran escala en Habila, entre Dilling y Delami. De las 200 fincas mecanizadas apoyadas por el Banco Agrícola Estatal en el área de Habila, cuatro eran cooperativas locales, una estaba rentada a un grupo de comerciantes de Habila, cuatro estaban rentadas a comerciantes individuales locales y el resto (191) estaban rentadas a propietarios jellabas ausentes, principalmente comerciantes, funcionarios gubernamentales y generales retirados del norte (Suliman 1993). Un líder de la comunidad de Korongo Abdalla dijo a *African Rights* (1995):

> La tierra es un gran problema. En Abu Shanab, las personas del lugar preparaban la tierra, pero el gobierno trajo sus tractores y comenzó a preparar el cultivo. Les pedimos que se fueran a otra parte. Se negaron.

Dos testigos de Delami describieron la difusión de la agricultura mecanizada: "Los comerciantes vinieron con tractores y araron arriba de los cultivos de la gente. Podían hacer esto porque cualquiera que protestara sería arrestado" (*African Rights* 1995). Un importante servidor público nuba (que debe permanecer en el anonimato) me proporcionó el siguiente testimonio:

> El problema de la agricultura mecanizada tiene dos formas de apropiarse de nuestra tierra: el gobierno planificó sistemas de agricultura mecanizada, que se otorgan desde Jartum, desde el Ministerio de Agricultura, y, sin tener en cuenta la realidad de la zona la tierra simplemente se asigna a ciertas personas, principalmente generales del ejército retirados o servidores públicos, comerciantes ricos del norte de Sudán o jellabas locales que han estado viviendo en la zona por mucho tiempo y han acumulado riquezas aquí. Tienen vínculos con Jartum y el gobierno central sudanés porque originalmente provienen del norte. Estas personas adquieren tierras y luego dicen a sus parientes que también pueden adquirir tierras por medio del ministerio. Unen fuerzas y adquieren más tierras.
>
> Como los nubas no son ricos, sólo un pequeño número de ellos participan en esta distribución de tierras. El gobierno simplemente demarca las tierras sin tener en cuenta las realidades de la zona. No les importa si hay o no aldeas en esas tierras. En el área de Habila, las fincas mecanizadas han encerrado muchas aldeas. No hay más tierras para los nubas, no hay tierras para cultivar ni tierras para apacentar a los animales.... Los nubas están acorralados y deben escoger entre dos opciones: abandonar la zona y trabajar para el gobierno como soldados o convertirse en peones en un sistema de agricultura mecanizada. Este fenómeno se está volviendo masivo.
>
> Además de las fincas mecanizadas planificadas, existe la adquisición de tierras en forma no planificada. En este caso alguien que es poderoso y rico, simplemente va y desmonta un terreno que en realidad es propiedad de la comunidad. No obstante, como es poderoso simplemente lo desmonta y trae sus tractores y sus peones y comienza a cultivar. Entonces, si se produce alguna resistencia, se dirige a las autoridades para protestar y les pide que lo protejan. Como puede sobornar a las autoridades, puede pagar y hacer lo que quiera. En otros casos, tiene un amigo político

u oficial del ejército que es poderoso y puede enviar una orden para que su amigo pueda quedarse con la tierra. Hay también otras formas de obtener tierras, por ejemplo quemando una aldea y obligando a sus habitantes a mudarse.

No hay ninguna intención de conservar algunas tierras para los nubas. La tierra es tomada por los nómadas árabes para apacentar sus animales o por propietarios ricos que vienen del norte. Lo único que le queda a los nubas es luchar contra estas cosas. Los nubas tienen que encontrar una forma de protegerse. Ya han comenzado a establecer sus propias organizaciones políticas o activar las antiguas.

La sequía

Desde 1967, la precipitación en Sudán occidental ha sido inferior a la mitad del promedio anual. Como resultado, los nómadas árabes, que no son de la zona, buscan un refugio prolongado o permanente en los húmedos montes. Aunada a los grandes incrementos de la población humana y el ganado, la sequía persistente es una importante causa de tensiones.

Los agricultores mecanizados jellabas y los pastores baggaras han fraguado una alianza temporal para desplazar a los pueblos autóctonos y apoderarse de sus tierras. Resta ver si este "matrimonio de conveniencia" puede sobreponerse a los intereses conflictivos de sus integrantes, que quieren todos comer el mismo pastel. Ya hay signos de que los poderosos jellabas usarán a los baggaras para alcanzar sus objetivos y luego les negarán el acceso a las mejores tierras.

La escalada de violencia

El efecto de tijeras creado por la sequía y la incursión de la agricultura mecanizada alertó al pueblo nuba acerca de la posibilidad de que fueran empujados y sacados de sus mejores tierras de cultivo. Por consiguiente, cuando estalló la guerra civil en el sur en 1983, los nubas en general simpatizaban con los objetivos declarados del Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (MLPS) y el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (ELPS) e individuos nubas incluso se trasladaron a las zonas liberadas y se unieron al movimiento.

El ELPS hizo su primera incursión en los montes Nuba en julio de 1985. En respuesta, el gobierno comenzó a armar a los baggaras como una milicia. *African Rights* (1995) informó:

> Una de las tragedias más grandes [es] que los árabes baggara, que han aplicado tantas de las políticas del gobierno contra los nubas, constituyen ellos mismos un grupo empobrecido y marginado en Sudán.

Casi al mismo tiempo (junio-julio de 1985), el gobierno de Jartum decidió armar a los baggaras, a saber los misiriyas zurug y los humurs. Esta misión fue confiada al entonces Ministro de Defensa, Fadlala Burma Nasir, que era misiriya zurug. Él creó la milicia misiriya, conocida como los murahaliin, quienes propagaron el terror en todos los montes.

Si bien la milicia murahaliin había sido creada como una fuerza progubernamental contra el ELPS, los grupos baggaras tenían sus propios planes. De inmediato comenzaron a incursionar en las comunidades nubas, aumentando la desconfianza de éstos hacia los baggaras, el gobierno central y los árabes del norte en general. Este recelo se reflejó en un considerable apoyo al Partido Nacional de Sudán, un partido nuba encabezado por el reverendo Philip Ghaboush. Cuando el gobierno tuvo conocimiento de este cambio en la situación política nuba, comenzó a reemplazar a los funcionarios administrativos y de seguridad de origen nuba con personas no nubas, principalmente árabes.

En 1985, un grupo de milicianos nubas atacó a los baggaras en la región de El Gerdud. El rumor era que el jefe nuba, Yusuf Kuwa, dirigía el ataque. El rumor resultó falso, pero las niñas baggara lamentaron la ruptura de la tradicional amistad entre los nubas y los baggaras cantando: "Yusuf Kuwa ha abandonado nuestra hermandad y entrado en El Gerdud por la fuerza". Se produjo una marcada escalada de la guerra en 1989, cuando una unidad del ELPS (el Nuevo Batallón Kush, comandado por Yusuf Kuwa Mekke) entró en la región para establecer una base en la parte oriental de los montes Nuba y llevar la guerrilla a Kordofán. El ELPS rápidamente ocupó el área alrededor de Talodi y comenzó a reclutar a jóvenes nubas.

La respuesta del gobierno de Jartum

La respuesta del gobierno umma a la turbulencia en los montes fue muy irresponsable. Sin autorización de la Asamblea Constituyente, reorganizó la milicia misiriya como un grupo paramilitar, la Fuerza de Defensa Popular (FDP), y coordinó sus acciones con el ejército. Para 1988, había comenzado la matanza sistemática de civiles nubas por el ejército, el servicio militar de información y la FDP. Este patrón de violencia —eliminación por desgaste— se afianzó en los años siguientes, que presenciaron el avance del ELPS hasta las cercanías de Kadugli, el centro administrativo de los montes Nuba.

El nuevo régimen del Frente Islámico Nacional (FIN) no dio respiro a los nubas. En octubre de 1989, aprobó la Ley de *Defensa Popular*, que no había sido oficialmente promulgada por el gobierno anterior. De hecho, el nuevo régimen islámico había legitimado la milicia murahaliin. *Africa Watch* (1992) documentó el incremento de la violencia contra los civiles nubas por parte del ejército y el servicio militar de información, cuyos blancos principales parecían ser los jóvenes nubas educados. Algunos nubas piensan que el ejército había redactado listas de todas las personas con educación, a las cuales planeaba matar.

En 1992 se registraron violaciones masivas de los derechos humanos de los nubas. El gobierno estatal de Kordofán declaró la *Jihad*, o guerra santa, para llegar a una "solución definitiva" del "problema nuba". En 1993 un grupo de líderes musulmanes emitió una *fatwa* (un fallo de la autoridad acerca de una cuestión religiosa) apoyando la *Jihad*. En su informe "Eradicating the Nuba", *Africa Watch* describió una letanía de matanzas, destrucción de aldeas y desplazamientos forzados del pueblo nuba (*Africa Watch* 1992). Además de la quema de aldeas y la desaparición de civiles, se comenzó a implementar un plan en gran escala de reubicación forzosa. Miles de nubas están ahora dispersos en pequeños campamentos en el norte de Kordofán. Muchos otros miles fueron llevados a cientos de millas de su hogar y abandonados. La escala de las matanzas y reubicaciones alcanzó el grado de un genocidio.

En octubre de 1993, el Primer Teniente Khalid Abdel Karim Salih, quien estaba a cargo de la seguridad en Kordofán y fue integrante de la guardia personal del Gobernador de Kordofán (quien también es su hermano) desde mayo de 1992 a febrero de 1993, hizo una declaración en una conferencia de prensa en Berna, Suiza. Anunció que, durante un período de siete meses, el ejército y la FDP habían matado de 60 000 a 70 000 nubas. Subrayó que estas operaciones de limpieza étnica no hacían distinciones entre musulmanes y cristianos. Iglesias y mezquitas, centros de misioneros y escuelas fueron todos bombardeados en forma indiscriminada.

La solución del conflicto

Desde su inicio en 1956, Sudán ha sido un estado jellaba; por lo tanto, las tropas gubernamentales han estado combatiendo en guerras representando a los jellabas. Los anteriores intentos de resolver los conflictos en el sur y el oeste se concentraron casi por completo en compartir el poder político, manteniendo a menudo el *status quo* económico, situación muy conveniente para sus beneficiarios, la elite jellaba.

Dadas las complejas relaciones entre los nubas, los jellabas y los baggaras, se pueden proponer dos criterios independientes para manejar y resolver los conflictos. En primer lugar, la única forma de restablecer la relación entre los nubas y los jellabas es detener la incursión de la agricultura mecanizada en gran escala en los montes Nuba y devolver todas las tierras robadas a sus propietarios originales, los nubas. En segundo lugar, en cuanto a la relación entre los nubas y los baggaras es preciso lograr algún tipo de participación temporaria y equitativa de los recursos disponibles, principalmente la tierra y el agua. Esto no debería ser difícil de lograr ya que los dos grupos han tenido acuerdos vigentes en el pasado que aseguraron una paz precaria en los montes durante casi 200 años. La cooperación favorece los intereses a largo plazo de ambos grupos.

Los acuerdos de paz entre los nubas y los árabes

Desde 1993, se han establecido varios acuerdos de paz entre los nubas y los baggaras: el acuerdo de Buram (1993), el acuerdo de Regifi (1995) y el acuerdo de Kain (1996). Aún se mantiene una paz precaria. Durante las negociaciones, se mencionaron varias razones en cuanto a la necesidad de instaurar la paz, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Los baggaras se quejaron de que habían perdido muchos hombres y animales y algunos se habían visto obligados a abandonar sus hogares;
- los baggaras admitieron que el gobierno los había engañado (les dijo que la guerra contra los rebeldes sólo tomaría uno o dos meses, pero esa guerra lleva ahora más de 10 años de duración);
- los baggaras dijeron que necesitaban comerciar con los nubas (querían intercambiar sus bienes de consumo por cereales producidos por los campesinos nubas);
- los baggaras dijeron a los nubas que sus políticos (por ejemplo, El-Mahdi, el líder del partido umma) ya habían abandonado Sudán y estaban trabajando con el MLPS contra el régimen del FIN;
- los nubas hicieron hincapié en el hecho de que están luchando contra el gobierno, nunca contra los baggaras; y
- los nubas dijeron que también necesitan comerciar con los baggaras (necesitan especialmente intercambiar cereales y animales por ropas, sal y otros bienes industriales que los baggaras traen desde Jartum).

Ambos bandos subrayaron que:

- Han estado viviendo juntos en paz durante 200 años;
- se han entremezclado mediante los matrimonios y compartiendo los mismos valores culturales y religiosos;

- la mayoría de los combatientes nubas y baggaras han sido pobres;
- parece que los únicos beneficiarios de la guerra son forasteros, principalmente jellabas ricos;
- ambos bandos han perdido muchas vidas humanas y animales sin motivo; y
- los forasteros vienen y se van, pero los habitantes autóctonos de los montes se quedarán y tendrán que encontrar formas de vivir juntos en paz.

Los líderes nubas están muy conscientes de la necesidad de ganarse el apoyo de los baggaras en la guerra contra el gobierno. En marzo de 1989, el Comandante Yusuf Kuwa entró en las montañas con seis batallones bien armados. En una entrevista, señaló que sabía que los baggaras estaban reunidos en el lago Abiad y que sus tropas intencionalmente los evitaron. Sin embargo, los baggaras los siguieron y atacaron a los nubas en Hafir Nigeria, sin saber cuán numerosa era la fuerza de combate de los nubas. Los baggaras sufrieron enormes pérdidas y muchos fueron hechos prisioneros. Unos días después, todos los prisioneros fueron liberados y se les entregaron cartas de Yusuf Kuwa a sus jeques pidiéndoles que se unieran a la lucha o se abstuvieran de apoyar al gobierno. Yusuf Kuwa recordó el caso de un comerciante baggara llamado Abdulla quien llevó su mensaje a los jeques baggaras que decía que el ELPS no está en guerra con ellos.

Varios grupos baggaras respondieron positivamente (incluido el jeque Sanad). Mantuvieron el diálogo con el liderazgo nuba a través de cartas y emisarios. Las decisiones perspicaces de los líderes nubas de no tomar represalias, abstenerse de ataques de venganza y buscar las conversaciones con los baggaras han dado finalmente buenos resultados. Aun así, transcurrieron seis años, desde 1987 a 1993, antes de que se materializara el primer acuerdo de paz entre los baggaras y los nubas.

El acuerdo de Buram

Las primeras negociaciones de paz entre los baggaras y los nubas se realizaron en febrero de 1993 en Buram, en la parte meridional de los montes Nuba. La iniciativa provino de los misiriyas en respuesta a llamados por escrito de Yusuf Kuwa. Este acuerdo definió las condiciones y compromisos para la paz, que se han repetido en todos los acuerdos posteriores:

- Cada uno de los bandos detendrá de inmediato toda acción militar contra el otro;
- cada uno de los bandos tendrá derecho a trasladarse libremente en el territorio del otro;
- en caso de una disputa o violación de la paz, un comité conjunto intervendrá para resolver el asunto;
- todos los animales robados serán devueltos y los ladrones serán castigados;
- se investigarán las matanzas y se castigará a los responsables;
- se salvaguardará el comercio;
- se intercambiará información, en especial la de importancia militar; y
- los viajeros a uno y otro lado tendrán paso seguro y, cuando sea necesario, serán asistidos para llegar a su destino.

Este acuerdo de paz abrió una ruta comercial hacia Buram y zonas adyacentes. Los comerciantes misiriyas trajeron productos esenciales, como sal, cerillas, ropas y medicinas, y el comercio de Buram floreció hasta fines de 1993, cuando las tropas gubernamentales invadieron las posiciones nubas en la zona e interrumpieron ese comercio. Si bien aún continúa un comercio esporádico y se mantiene una paz precaria en la zona, el gobierno ha logrado debilitar el acuerdo que se inició con tan buenos auspicios. Descorazonados, un grupo de rebeldes nubas se unió al gobierno y fue usado por sus fuerzas de seguridad para atacar a los baggaras y reavivar la enemistad entre éstos y el ELPS. Sin embargo, también es importante observar que algunos baggaras lucharon con las tropas nubas contra el gobierno en Buram y continúan respetando su acuerdo con los rebeldes nubas.

El acuerdo de Regifi

El acuerdo de Buram fue prorrogado en el acuerdo de 11 puntos firmado en Regifi el 15 de noviembre de 1995, que reiteró los compromisos previos de cooperación pacífica y asistencia mutua. La delegación baggara estaba ansiosa de distanciarse del gobierno de Jartum. Nuevamente, mencionaron sus grandes pérdidas de vidas humanas, animales y comercio. Ambas partes estuvieron de acuerdo en que la paz es fundamental para su existencia en la precaria situación de los montes.

El gobierno hizo todo lo posible por sabotear el acuerdo. Los líderes de los baggaras que lo firmaron se convirtieron en blancos gubernamentales: Abdulla, el líder misiriya en las negociaciones, fue muerto; otros fueron asesinados o enviados a prisión. Unos cuantos fueron sobornados y usados hábilmente por el gobierno para socavar el espíritu de confianza y cooperación entre los baggaras y los nubas, que había comenzado a propagarse en la región.

El acuerdo de Kain

En junio de 1996, los nubas tomaron la iniciativa en busca de la cooperación pacífica con los baggaras rawawgas. Una delegación de cinco personas buscó a los rawawgas en terreno neutral en Zangura, al oeste de Tima, en la región de Lagowa, y los invitó a trasladar su mercado cerca de una zona liberada. Los comerciantes baggaras aceptaron la invitación y se reunieron con una delegación nuba encabezada por Ismail El-Nur Galab. El acuerdo al que se llegó fue casi idéntico a los anteriores. No obstante, esta vez se estableció un comité especial de comercio para supervisar la equidad y seguridad del comercio mutuo. Vale la pena observar que:

- Los rawawgas estaban tan confiados en la estabilidad del acuerdo que comenzaron a traer municiones y uniformes militares para venderlos a los nubas;
- los comerciantes baggaras empezaron a venir desarmados a los mercados y gradualmente fueron acompañados de mujeres y niños; y
- la primera prueba del acuerdo se presentó poco después de firmarlo, cuando un árabe atacó a un nuba, se apoderó de su arma y lo dejó por muerto: los baggaras devolvieron el arma, pagaron el tratamiento de la víctima y prometieron entregar al atacante a la autoridad nuba.

Nuevamente, el gobierno comenzó a sabotear el acuerdo mediante el asesinato, la prisión y el soborno. Los espías del gobierno empezaron a aparecer en los mercados. El liderazgo nuba se alarmó ante las implicaciones para la seguridad militar y ordenó el cierre

de los mercados. Un funcionario nuba me dijo que los mercados sólo se reabrirían cuando pudieran ser supervisados de manera adecuada. Aún se mantiene la paz.

Las lecciones aprendidas y los resultados finales

Problemas que afectan los acuerdos de paz entre los nubas y los baggaras

Una serie de obstáculos han afectado los acuerdos de paz firmados hasta el momento. Los problemas más serios son los siguientes:

- El gobierno saboteó los acuerdos convirtiendo a los líderes de ambos bandos en blancos para el asesinato, el encarcelamiento y el soborno. Son especialmente vulnerables los líderes de los baggaras. En un caso conocido, los funcionarios gubernamentales ofrecieron a un posible asesino cuatro millones de libras sudanesas y una licencia para un molino a cambio del asesinato de un líder nuba que firmó el acuerdo (en 1999, 2 576 libras sudanesas [LS] = 1 dólar estadounidense).
- La propaganda y la maquinaria de adoctrinamiento del gobierno han influido en personas de ambos bandos para que se unan a sus programas de islamización y arabización, contra la paz y la reconciliación en la región.
- No todos los baggaras y nubas reconocieron los acuerdos de paz. Muchos nubas han estado luchando con el gobierno en la FDP. De hecho, una de las mayores ofensivas contra los rebeldes nubas (la ofensiva durante la estación seca de 1997) fue comandada por un oficial nuba, el Brigadier Mohamed Ismail Kakum, apodado *Amsah* (el exterminador) por su brutalidad.
- La dificultad de la comunicación entre las tropas dispersas por todos los montes del sur y el oeste dio como resultado choques entre grupos armados que no conocían los acuerdos de paz.
- La seguridad y los intereses financieros en ocasiones predominaron en las acciones de algunos comerciantes baggaras. Por una parte, comerciaban con los nubas y hasta les vendían municiones; por otra, suministraban al gobierno información acerca de las tropas rebeldes.
- Encerrada y aislada de las principales fuerzas del ELPS en el sur de Sudán, la rebelión nuba ha estado bastante aislada, en el plano tanto nacional como internacional. Esto hizo que los nubas y los baggaras fueran vulnerables a las presiones y atrocidades del gobierno.
- Las animosidades ancestrales tardan en desaparecer. Los nubas no han olvidado el papel de los baggaras en el comercio de esclavos, ni tampoco la forma arrogante y abusiva en que se comportaron con los nubas cuando el gobierno de El-Mahdi armó a los baggaras en 1986 y dejó a los nubas expuestos a su extorsión.

La "nubidad": de la percepción a la causa del conflicto

Antes del inicio del conflicto violento en los montes Nuba, los diversos pueblos nubas estaban totalmente conscientes sólo de su afiliación al clan. No se percibían a sí mismos como una nación nuba ni buscaban activamente serlo. Sus relaciones con sus vecinos árabes, los

hawazmas y los misiriyas, eran tolerables. Intercambiaban bienes y servicios y los matrimonios entre miembros de las distintas tribus eran una práctica aceptable, en especial entre los árabes y los nubas musulmanes. Al comienzo del conflicto, muchos nubas incluso tomaron partido por el gobierno porque consideraban el conflicto como un desacuerdo político más que como una lucha étnica o económica.

Junto con otros factores, la guerra ha sido esencial para hacer aflorar y consolidar la conciencia de los nubas como miembros de un grupo étnico unido y casi homogéneo. Como resultado, el conflicto es percibido cada vez más por muchos nubas como un conflicto étnico. Hay incluso un pequeño núcleo de nubas enardecidos que piensan que todos los árabes deben ser expulsados del territorio nuba en una solución radical y definitiva. Para este grupo, la etnicidad ya ha atravesado el umbral de la percepción para convertirse en causa de conflicto violento. Cuanto más se prolongue la guerra, mayores son las probabilidades de que más nubas se unan a las filas de los que luchan por la causa étnica. Un signo promisorio de que las actuales diferencias pudieran no establecer una barrera étnica insuperable entre los baggaras y los nubas es la opinión unánime entre todos los líderes nubas que entrevisté de que la paz y la cooperación a largo plazo entre los dos grupos son fundamentales para todos ellos.

La mayoría de los conflictos violentos se producen por los recursos materiales, reales o percibidos. Sin embargo, al pasar el tiempo las afiliaciones étnicas, culturales y religiosas parecen transformarse de categorías ideológicas abstractas en fuerzas sociales concretas. En un sentido más amplio, se vuelven ellas mismas recursos sociales materiales y disputables y, por lo tanto, posibles objetos de la lucha y los conflictos violentos entre los grupos. Si bien son generalmente los productos secundarios de los conflictos recientes, las dicotomías étnicas, culturales y espirituales pueden invertirse con el progreso de un conflicto y convertirse en causas intrínsecas y, en el proceso, aumentar su complejidad, con lo cual se reduce la posibilidad de manejarlas, resolverlas y, en definitiva, transformarlas. El conflicto armado de los nubas es una prueba viviente de esa transformación.

Referencias bibliográficas

Africa Rights. 1995. Facing the genocide: the Nuba of the Sudan. African Rights, julio, 42–43.
Africa Watch. 1992. Sudan: Eradicating the Nuba. Africa Watch, 4(10) (septiembre).

Baumann, G. 1987. National integration and local integrity: the Miri of the Nuba Mountains. Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.
Beachler, G. 1993. Conflict and Co-operation in the light of human–ecological transformation, Swiss Peace Foundation, Berna, Suiza. ENCOP Occasional Paper No. 6.

Homer-Dixon, T.F. 1994. Across the threshold: empirical evidence on environmental scarcities as causes of violent conflict. International Security, 19(1).

MacMichel, M.A. 1912. The tribes of northern and central Kordofan. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Nadel, S.F. 1947. The Nuba. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

Sargar, J.W. 1922. Notes on the history, religion and customs of the Nuba. Sudan Notes and Records, 5.
Stevenson, R.C. 1984. The Nuba of southern Kordofan: ethnographic survey. Khartoum University Press, Jartum, Sudán.
Suleiman, R. 1993. The crisis in the Nuba Mountains. Presentado en a workshop on the Sudanese Civil War, marzo de 1993, St Anthony's College, Oxford University.
Suliman, M. 1993. Civil war in the Sudan: from ethnic to ecological conflict. The Ecologist, 23(3).
Suliman, M.; Osman, O.A. 1994. War in Darfur: the desert versus the oasis syndrome. Institute for African Alternatives, Londres, Reino Unido.

Capítulo 11

Copán, Honduras: Colaboración para la identidad, la equidad y la sustentabilidad

Jacqueline Chenier, Stephen Sherwood y Tahnee Robertson

La opresión social, que se remonta a la conquista española, ha creado un legado de pobreza para el pueblo chortí de Copán, en el oeste de Honduras. La dominación y explotación continuas han generado graves injusticias y crecientes conflictos y violencia. Las presiones del crecimiento demográfico y la degradación de los recursos naturales han contribuido a crear un futuro sombrío para la mayoría de los habitantes de Copán. En 1997, después del asesinato del líder indígena Cándido Amador, los chortís marcharon hacia Tegucigalpa, donde realizaron una huelga de hambre para hacer pública su causa. En respuesta a las presiones nacionales e internacionales, el presidente hondureño intervino y decretó la asignación de recursos públicos para proveer de varios miles de hectáreas de tierras a los chortís. No obstante, esto fue sólo un primer paso hacia un cambio social efectivo y el progreso en Copán. Las actividades vinculadas con el manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN) inicialmente se concentraron en fortalecer la posición de los chortís. Cuando ha transcurrido menos de un año y como resultado de los procesos de participación, se han diluido las disputas y los chortís están mejor organizados y preparados para abogar por sus intereses en foros locales y nacionales. Si bien aún quedan muchos desafíos, se han obtenido valiosas experiencias y útiles enseñanzas respecto al establecimiento del MCRN.

En América Central, el crecimiento demográfico y la burda explotación de los recursos por intereses particulares ejercen crecientes presiones sobre recursos naturales cada vez más

limitados. Además, la reestructuración de las políticas nacionales ha conducido a la delegación del manejo de los recursos naturales, otorgando funciones más amplias a los grupos locales de interés y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La transición ha llevado a una brusca declinación de los mecanismos administrativos y la comunicación eficiente entre los involucrados de las zonas rurales: agricultores, ganaderos, propietarios de aserraderos, ambientalistas, funcionarios gubernamentales y comunidades locales. Las disparidades en el acceso a los recursos naturales, la falta de consenso y la información errónea son particularmente frecuentes en los entornos rurales.

En este trabajo se describe la experiencia de la Red para el Manejo en Colaboración de los Recursos Naturales (COLABORA) con el pueblo chortí de Copán, en el oeste de Honduras. Establecida en 1994, COLABORA es un grupo no oficial de organizaciones preocupadas por el fortalecimiento del manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN) en Honduras y miembro de la Red Mesoamericana para el Manejo de Conflictos Socioambientales, que actúa a nivel regional. Los miembros fundadores de COLABORA incluyen a las ONG Caritas, Aldea Global, Proyecto Guayape y Vecinos Mundiales, así como a la Universidad de Cornell y la Escuela Panamericana de Agricultura (Zamorano). Posteriormente, se han involucrado más profundamente la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y varios gobiernos municipales. Nuestra experiencia indica que el establecimiento del MCRN puede ayudar a resolver disputas y promover una mayor democracia al facilitar la comunicación y el mutuo aprendizaje entre las diversas partes y poner el poder de la toma de decisiones en manos de los involucrados.

El entorno y la situación conflictiva

La región

Honduras ocupa una superficie de unos 112 000 km^2 en el corazón de la región montañosa de América Central. Los productos agrícolas aportan alrededor del 22% del producto interno bruto del país; los principales ingresos provienen de la exportación del banano, café, ganado, caña de azúcar y tabaco. El producto interno bruto per cápita es de aproximadamente 879 dólares estadounidenses (USD), pero la disparidad en los ingresos es muy grande: el 20% de la población percibe el 64% de los ingresos nacionales. La tasa de analfabetismo es de alrededor del 43%. La mitad de los casi seis millones de habitantes del país son agricultores que producen maíz y frijoles para autoconsumo y el 80% de ellos están incluidos en las categorías de pobreza o extrema pobreza (Banco Mundial 1994).

La gran mayoría de los hondureños son de ascendencia mixta europea e indígena americana (localmente se les llama mestizos) (Newsome 1992). Los grupos indígenas y étnicos de Honduras se han reducido a menos del 10% de la población total y hoy este grupo social representa el sector más marginado del país (Rivas 1993). En ninguna parte del país la pobreza y la desigualdad social son más atroces que en Copán, en particular entre las personas que son descendientes más directos de los mayas, los chortís.

La ciudad de Copán, en la región montañosa occidental de Honduras, tiene una población de 6 000 mil personas. Sin embargo, sus ruinas arqueológicas mayas atraen anualmente a más de 150 000 turistas de todo el mundo (Director, comunicación personal, 1998[1]). La mayoría de los habitantes de la ciudad son mestizos; los chortís viven en las aldeas de las laderas circundantes a las planicies de Copán (Figura 1).

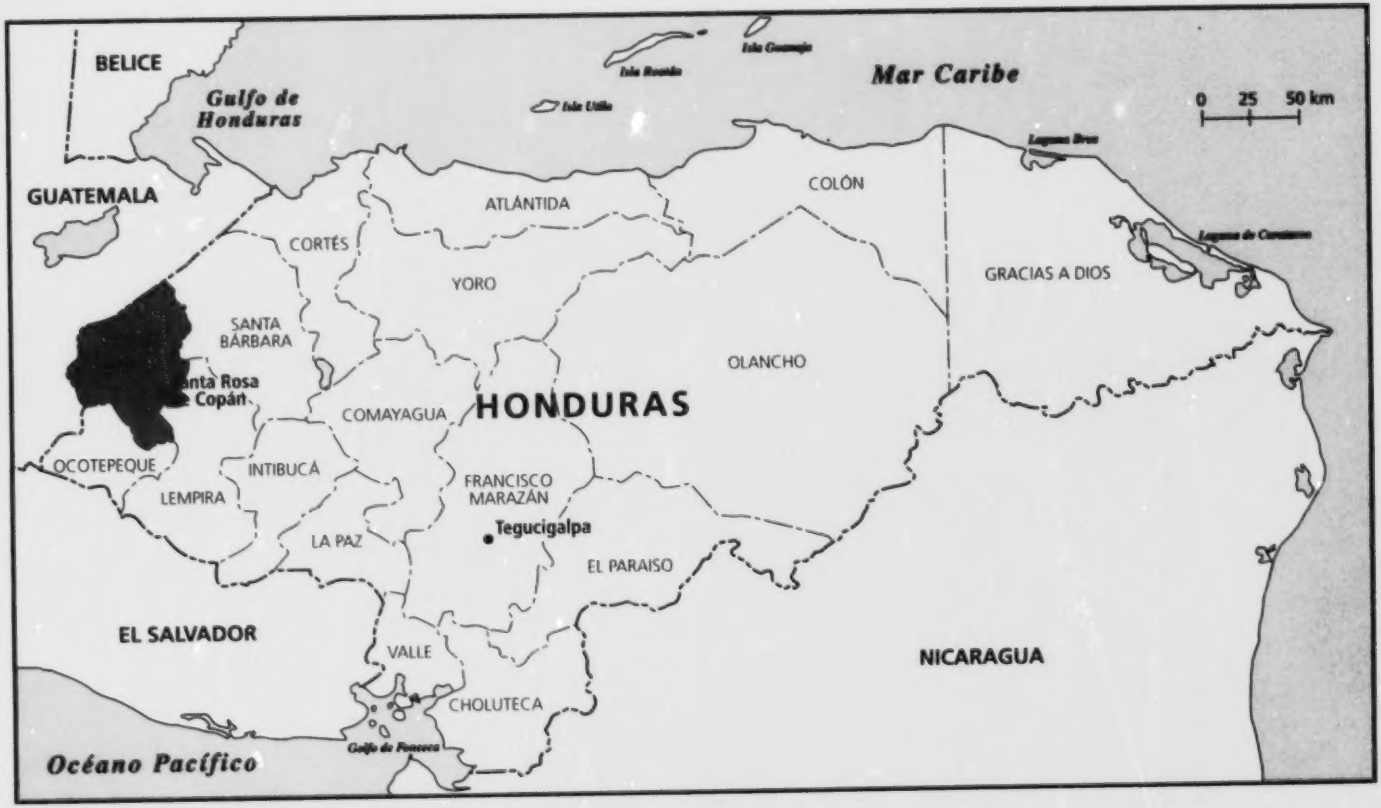

Figura 1. Copán y el área circundante en el oeste de Honduras.

Los chortís tienen antepasados mixtos mayas y españoles y sólo unos cuantos conservan su lengua indígena (Herranz 1996). Sin embargo, su identidad cultural está en gran medida intacta y en 1994 el gobierno hondureño oficialmente reconoció a los chortís como uno de los siete grupos indígenas y étnicos remanentes en el país.

Unos 8 000 chortís han sido relegados a las laderas como agricultores de autoconsumo y jornaleros que trabajan para los propietarios de las plantaciones locales (los terratenientes, que generalmente son de ascendencia española directa) y viven en condiciones de extrema pobreza (Martínez 1997). Las tasas de analfabetismo llegan al 90% y más, la tasa de mortalidad infantil es de aproximadamente 60% y más de la mitad de los niños están desnutridos. En medio de las continuas presiones sociales y económicas, los chortís están luchando por preservar sus costumbres y reconstruir su identidad, su lengua y sus medios de subsistencia.

Una historia de desigualdad

A comienzos del siglo XVI, los españoles reclamaron la propiedad de todas las tierras, recursos y las personas de Honduras. Los derechos de gobierno se distribuyeron entre los conquistadores (Newsome 1992). A medida que la Iglesia Católica Romana acrecentó su poder a final del siglo, brevemente distribuyó los derechos de gobierno a caciques indígenas que se habían convertido al catolicismo, pero más tarde dio el control básico a los criollos (descendientes de los españoles nacidos en América). Como resultado, surgieron seis familias criollas como grandes terratenientes en el valle de Copán (Martínez 1997).

Durante los siglos XVIII y XIX, la inmigración de criollos y mestizos aumentó la población del valle de Copán, consolidó aun más la privatización de los recursos y desplazó a los chortís de su tierra natal (Martínez 1997). Si bien la Iglesia Católica Romana tomó medidas para que los indígenas tuvieran acceso a terrenos, muchos chortís fueron desalojados por la fuerza de sus tierras. A comienzos del siglo XIX, la determinación de las fronteras políticas entre Guatemala y Honduras dividió a la nación chortí. En el siglo XX, la dominación social se volvió cada vez más institucionalizada.

El conflicto social actual

En la década de los 50, poderosos terratenientes adquirieron miles de hectáreas en todo el valle de Copán, que se extendían hasta Guatemala (Martínez 1997). Muchas comunidades chortís estaban en este territorio y sus habitantes se vieron forzados a trabajar como peones rurales para sobrevivir. Como parte de las políticas hondureñas de reforma agraria en los años 70, el Instituto Nacional Agrario (INA) proporcionó nuevas tierras a tres de las 17 comunidades chortís de Copán. Si bien la redistribución fue muy limitada y la tierra otorgada era en gran parte estéril, la medida brindó un muy necesario alivio a las comunidades en crecimiento.

Durante los años 80, las comunidades rurales formaron sindicatos de agricultores para exigir el derecho de acceso a las tierras y los créditos (Martínez 1997). En 1991, más de una docena de integrantes de los sindicatos de Copán fueron asesinados. Las investigaciones antropológicas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y Tribales de Países Independientes, que tenía el propósito de proteger y beneficiar a las comunidades indígenas, mejorar su acceso a la tierra, los servicios de salud y viviendas y asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas, intensifi-

caron el sentimiento de los chortís hacia su identidad cultural. En noviembre de 1994, con la ayuda de la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) y la Universidad Pedagógica Nacional, los líderes locales crearon el Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras (CONICHH) para abogar por sus intereses, en particular la recuperación del territorio indígena perdido.

El 12 de abril de 1997 fue asesinado el líder chortí Cándido Amador. Si bien las autoridades todavía no han determinado cabalmente las circunstancias del asesinato, los acontecimientos consolidaron más el nacionalismo de los chortís e incitaron sus protestas. En mayo de 1997 casi 1 000 chortís marcharon hacia la capital de Honduras, Tegucigalpa, y efectuaron una huelga de hambre que captó la atención del país así como de la comunidad internacional. Exigieron nuevas investigaciones acerca de la muerte de Cándido Amador y la restitución de las tierras tribales.

La Organización de Agricultores y Ganaderos de las Ruinas de Copán (AGRACOR), que representa los intereses de los propietarios de las plantaciones, cabildeó con el gobierno hondureño para impedir la redistribución de la tierra. Entre otras cosas, ponían en tela de juicio la etnicidad de los chortís. Sin embargo, a pesar de los fuertes vínculos de AGRACOR con miembros del Congreso hondureño, los medios de difusión y la presión del público exigieron la intervención presidencial para terminar la huelga de hambre. El gobierno decidió apoyar la causa de los chortís y les otorgó 2 000 ha de tierras productivas y créditos por 200 000 lempiras hondureñas destinadas a viviendas (Cuadro 1) (en 1999, 14.24 lempiras hondureñas [LH] = 1 dólar estadounidense [USD]).

En diciembre de 1997, el INA transfirió 350 ha del total de tierras concedidas a los chortís para que fueran administradas por el CONICHH. No obstante, por diversas razones

Cuadro 1. Perspectiva de los chortís acerca de importantes acontecimientos de su historia.

Momento	Acontecimiento
Antes de 1502	Los descendientes de los mayas cultivaban libremente la tierra en el valle de Copán.
1502	Los españoles conquistaron a los pueblos indígenas, que ofrecieron limitada resistencia.
1560 a 1569	La corona española distribuyó tierras e indígenas entre los conquistadores españoles.
Siglo XVII	Los chortís subsistieron gracias a pequeñas parcelas cultivadas en forma individual y comunal.
Siglo XIX	Los criollos establecieron plantaciones de tabaco y café.
1950	Juan Ramón Cuevas adquirió tierras habitadas por comunidades chortís para cultivar caña de azúcar y criar ganado. Cuando murió, sus hijos heredaron las tierras y las comunidades chortís, y comenzaron a explotar la mano de obra.
1970 a 1979	Se produjo la reforma agraria en Honduras. El gobierno asignó tierras a unos cuantos chortís organizados en grupos de agricultores (alrededor del 10%).
1987	Aumentó la organización de la comunidad, seguida de una mayor represión.
1991	Varios líderes chortís fueron muertos por reclamar sus derechos; se estableció el Acuerdo 169 de la OIT para Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
1994	Se creó el CONICHH.
1995	Se creó la CONPAH.
Abril de 1997	Dos chortís, uno de ellos el líder Cándido Amador, fueron asesinados. Se hizo una peregrinación a Tegucigalpa y hubo protestas por los derechos.
Mayo de 1997	Se llegó a acuerdos con el gobierno central para la distribución de 2 000 ha a comunidades chortís. Los chortís se pusieron en contacto con COLABORA (vía Caritas) para conseguir su apoyo.
Diciembre de 1997	Cinco comunidades chortís recibieron del INA 350 ha de tierras no cultivables e improductivas. Comenzaron a tomarse decisiones acerca de cómo usar y distribuir las tierras.

Nota: COLABORA, Red para el Manejo Colaborativo de los Recursos Naturales; CONICHH, Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras; CONPAH, Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras; OIT, Organización Internacional del Trabajo; INA, Instituto Nacional Agrario.

esta medida empeoró las relaciones existentes entre los involucrados. El gobierno adquirió de los terratenientes, tierras en gran medida no cultivables e improductivas a precios exorbitantes (en la mayoría de los casos al triple del valor del mercado). El INA otorgó tierras públicas, lo que causó problemas con el gobierno municipal local como resultado de las responsabilidades jurídicas poco claras. Además, sólo cinco de 17 comunidades chortís recibieron tierras y cuestionaron la cantidad real de hectáreas distribuidas. Por último, el gobierno no tomó medidas para apoyar financiera o técnicamente a los chortís con el fin de que se convirtieran en agricultores productivos. Los chortís, que habían trabajado básicamente como peones en las últimas generaciones, habían perdido gran parte de sus conocimientos agrícolas.

Los problemas críticos

El conflicto actual en Copán surgió de una multiplicidad de problemas. Las discrepancias entre los chortís sobre la propiedad y la distribución de la tierra causaron divisiones entre sus comunidades. Los chortís también estaban preocupados porque el gobierno no cumplió los acuerdos de julio de 1997 y creció la desconfianza. Los productores de tabaco desalentaron la organización de las comunidades amenazando a los miembros del CONICHH y excluyéndolos de las oportunidades de empleo o el acceso a la tierra. Además, las tensiones sociales e históricas, en especial entre los descendientes de los criollos y los indígenas, así como entre los ricos de las zonas urbanas y los pobres de las zonas rurales, agravaron la situación. En el Cuadro 2 se enumeran los principales grupos involucrados y sus intereses.

Cuadro 2. Principales grupos de involucrados en Copán.

Grupo de involucrados	Descripción	Interés básico
Chortís	En su mayoría jornaleros tabacaleros, que pueden ser clasificados en dos grupos: los que pertenecen al CONICHH y los que no pertenecen a él	Acceso a la tierra y oportunidades económicas, autogobierno
Propietarios de plantaciones	Básicamente seis familias que poseen las tierras en la ciudad de Copán y sus alrededores	Control sobre la tierra y la mano de obra
Gobierno (local y nacional)	La municipalidad local (la oficina del alcalde), que supervisa la administración de las leyes públicas, instituciones gubernamentales a nivel nacional (la oficina del presidente y el INA), responsables de la aplicación de las políticas públicas	La paz y el desarrollo económico en Copán
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	Organizaciones no gubernamentales: Caritas, el Comité de Acción Social Menonita, la Organización Cristiana para el Desarrollo Integrado de Honduras, el proyecto gubernamental de extensión (Planderos) y otras instituciones que organizan a los miembros de la comunidad y proporcionan asistencia técnica	Acceso a los recursos y oportunidades económicas para los beneficiarios de los proyectos
Industria turística	Empresas locales que ofrecen servicios a los turistas, proporcionan miles de empleos y aportan anualmente millones de dólares a la economía	La paz y evitar confrontaciones que pudieran perturbar el turismo

Nota: CONICHH, Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras; INA, Instituto Nacional Agrario.

La mediación para el cambio con el MCRN

Después de las protestas y la violencia de 1997, el CONICHH buscó el apoyo organizacional y técnico de organizaciones privadas de desarrollo. Sus líderes se acercaron a la ONG católica Caritas, que estaba realizando proyectos en el oeste de Honduras y era miembro activo de COLABORA. Caritas y COLABORA unieron fuerzas para ayudar al CONICHH a mejorar la situación en Copán.

La intervención

A fines de 1997, los representantes de COLABORA comenzaron a visitar Copán periódicamente para entender mejor la situación y establecer un proceso de MCRN. La necesidad inicial más apremiante era prevenir una mayor violencia y establecer un entorno más propicio para el diálogo. Debido a la debilidad y fragilidad de la organización, el CONICHH y sus integrantes también tenían que fortalecer su habilidad colectiva para negociar con las partes más fuertes, en particular los grandes terratenientes y otras empresas privadas interesadas.

COLABORA respondió a la necesidad de fortalecimiento institucional organizando talleres e intercambios donde participaron representantes de los chortís y organizaciones vinculadas con situaciones similares en otras partes del país (valle de Guayape, Olancho; Las Marías, Olancho; valle del Yeguare; Francisco Morazán). Mediante visitas, la investigación participativa y talleres para intercambiar y desarrollar métodos y estrategias de manejo de los conflictos, COLABORA contribuyó a diluir las amenazas de violencia y lograr el compromiso con un proceso a largo plazo de MCRN (Ríos *et al.* 1998). En el Cuadro 3 se sintetizan las actividades realizadas durante esta etapa.

Después de las actividades iniciales de MCRN, el CONICHH se preocupó por aminorar los conflictos sociales por los recursos naturales, en particular entre los terratenientes (los que vendieron tierras al gobierno y los que no lo hicieron), las comunidades chortís (miembros y no miembros del CONICHH), el municipio, el INA y la oficina del presidente. Como medida de seguimiento y una forma de fortalecer su capacidad de participar en procesos más amplios de toma de decisiones, los chortís identificaron como una prioridad la distribución equitativa y el empleo productivo de las tierras otorgadas (Figura 2).

Cuadro 3. Actividades de investigación participativa en Copán por COLABORA.

Actividad[a]	Propósito
Mapas de la comunidad	Para determinar los límites de las propiedades, las tierras en disputa, los caminos, las fuentes de agua, los servicios básicos, la población, la extensión geográfica, los criterios para la clasificación del uso de la tierra, las percepciones entre los adultos, los jóvenes y los niños y las de ambos sexos
Análisis de los costos y beneficios agrícolas	Para determinar la viabilidad agrícola, el potencial de sustituir la producción y la mano de obra, la capacidad y los conocimientos acerca de la producción agrícola y los requisitos financieros
Evaluación de las expectativas de la comunidad y las esperanzas para el futuro	Para interpretar los sueños y metas de la comunidad, definir las preferencias y actividades y desarrollar la capacidad local de planificación
Análisis de los chortís involucrados en el conflicto sobre la tenencia de la tierra y otros problemas de la comunidad	Para percibir la interpretación de la comunidad acerca del conflicto por la tenencia de la tierra, generar posibles soluciones y comprender la preocupación por la tierra

[a]Las actividades tenían en cuenta el sexo y la edad con el fin de facilitar análisis más complejos y la planificación.

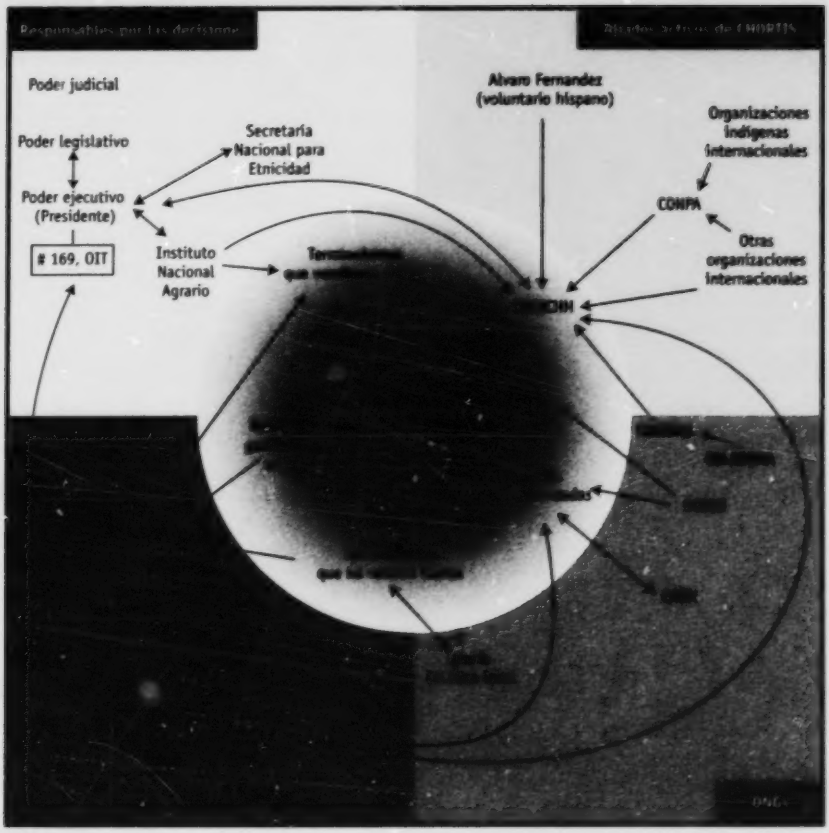

Figura 2. Análisis del CONICHH de las relaciones entre los principales involucrados con respecto a la tenencia de la tierra (⟷, apoyo del poder).

El CONICHH pensó que al abordar los conflictos de las comunidades por la distribución y el manejo de las tierras se resolverían las diferencias inmediatas entre los chortís y se fortalecerían el consenso y la organización generales. En vista de la escasez de alimentos y la cercanía de la temporada de siembra en mayo, solicitaron que COLABORA comenzara trabajando con las cinco comunidades que ya habían recibido tierras otorgadas por el gobierno. Entre enero y abril de 1998, COLABORA envió un equipo de tres investigadores con el fin de que ayudaran a esas comunidades a efectuar el análisis de los involucrados y la evaluación de los recursos, producir colaborativos y poner en práctica proyectos a corto plazo de manejo de la tierra.

Los resultados

Las primeras metas del proceso de MCRN eran facilitar el intercambio de información y aumentar los conocimientos de la comunidad acerca de los orígenes de la situación actual. Mediante evaluaciones rurales participativas en las cinco comunidades que recibieron tierras conforme al decreto presidencial de mayo de 1997, COLABORA y el CONICHH pusieron a prueba supuestos y confrontaron prejuicios. Por ejemplo, una fuente importante de preocupación en la comunidad era la cantidad real de tierras distribuidas por el gobierno; en consecuencia, COLABORA también contrató a un equipo técnico externo para que midiera las tierras asignadas. Los primeros procesos de MCRN ayudaron a aclarar malentendidos y reorientar la acción futura (Cuadro 4).

Una vez mitigadas las sospechas de los chortís y su desconfianza hacia el gobierno nacional, el CONICHH comenzó a concentrarse en ayudar a las comunidades a llegar a un consenso acerca del uso y el manejo de las tierras otorgadas. A causa de la escasa fertilidad de los suelos y el limitado potencial de producción, el CONICHH y las cinco comunidades rechazaron la opción de trasladar a familias de las comunidades que no recibieron tierras, o de permitir el acceso a familias foráneas. En cambio, prometieron ayudar a esas aldeas a obtener sus propias tierras. Además, decidieron que:

- Se distribuiría la tierra sobre la base de la superficie total asignada a cada comunidad, la fertilidad del suelo y el tamaño de las familias.
- Las tierras agrícolas se distribuirían a las familias, pero, durante la temporada cercana de escasez, serían cultivadas en forma colectiva. Los miembros de la comunidad colaborarían en la siembra de los cultivos y apoyarían actividades adicionales. Las plantaciones de café que existían en el 30% de las tierras otorgadas serían expandidas y cosechadas en beneficio de toda la comunidad.
- Las áreas forestales serían clasificadas en tres categorías de uso: como recolectoras de agua, como reserva forestal y para la extracción de madera y leña.

El CONICHH pidió al gobierno y las ONG locales asistencia agrícola y apoyo financiero que permitieran un manejo más productivo y sostenible de la tierra. Preocupados por la gran cantidad de organismos de desarrollo que afirmaban representar

Cuadro 4. Lecciones aprendidas de los primeros procesos de MCRN.

Supuestos erróneos del CONICHH y la comunidad	Nuevos conocimientos como resultado de las evaluaciones rurales y los estudios técnicos
El gobierno asignó menos de las 350 ha prometidas en la primera distribución.	Las tierras asignadas por el gobierno eran más de las esperadas, un total de 416 ha.
Las tierras asignadas eran aptas para la agricultura, superaban las necesidades de las comunidades y podían sostener a las 12 comunidades que todavía no habían recibido tierras.	Las tierras asignadas no eran aptas para la agricultura (escaseaba el agua para el riego, la tierra era pedregosa y estaba compactada a causa del pastoreo excesivo, las pendientes comúnmente superaban el 35%).
Las comunidades fácilmente podían llegar a un consenso sobre cómo cultivar las tierras, qué cultivos producir y cómo realizar el manejo.	Las grandes diferencias acerca del manejo de la tierra dividían a las comunidades y exigían especial atención.

Nota: CONICHH, Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras.

los intereses de los chortís, el CONICHH estableció normas para la colaboración. Definió que las ONG y los organismos gubernamentales que quisieran ayudar a la causa de los chortís y trabajar con las comunidades debían regirse por los cinco preceptos siguientes:

- Buscar la aprobación del CONICHH antes de ponerse en contacto con las comunidades;
- diseñar las intervenciones con la participación de la comunidad;
- presentar un plan de actividades al CONICHH y recibir su aprobación;
- informar periódicamente al CONICHH acerca de las evaluaciones y el progreso de los proyectos; y
- coordinar las actividades con otros organismos de desarrollo para prevenir la duplicación de esfuerzos y los conflictos metodológicos.

El CONICHH y Caritas organizaron talleres para representantes de las comunidades sobre cómo mejorar las comunicaciones entre los miembros de la comunidad y cómo aumentar la capacidad de organización. Los participantes revisaron las propuestas y escogieron, mediante el consenso, proyectos para las comunidades y las organizaciones que los realizarían. Posteriormente, el CONICHH estableció contratos, acuerdos con colaboradores y fechas para reuniones de evaluación.

El CONICHH revisó las primeras actividades de MCRN y concluyó que los resultados eficaces eran:

- el acceso a nueva información sobre las características demográficas y los recursos de las comunidades;
- una evaluación más detallada de las tierras otorgadas y los límites;
- un conocimiento más claro por parte del CONICHH de las múltiples perspectivas de las comunidades;
- nuevas oportunidades para la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones;
- alternativas para aumentar la productividad de la tierra y asegurar su distribución equitativa;
- alternativa para cubrir las necesidades de las familias sin tierras;
- un mayor consenso sobre el uso y el manejo inmediatos de la tierra;
- una mayor consolidación de las organizaciones y el aumento de la capacidad de expresar y representar los intereses; y
- nuevos canales de comunicación y actitudes más positivas entre los involucrados en relación con los planes para abordar problemas más amplios de las comunidades.

Retos futuros y lecciones aprendidas

Los retos venideros

A pesar de que el CONICHH y las comunidades participantes piensan que las contribucciones de COLABORA y, en particular, de Caritas han sido positivas, es evidente que los chortís apenas han comenzado a abordar sus necesidades. Once comunidades todavía no tienen tierras y a las que se han mostrado activas en su organización todavía se les niegan oportunidades de empleo. Los chortís aspiran a modificar una larga historia de dominio y violencia sociales y afrontan graves obstáculos institucionales, como las estructuras sociales, económicas y políticas muy tendenciosas. Evidentemente, aún están pendientes las tareas más importantes y difíciles.

En el Cuadro 5 se sintetizan los planes inmediatos del CONICHH para el futuro. En primer término, los chortís tienen que involucrar en forma más completa a la gama de actores. En particular, el establecimiento de nuevas relaciones con los terratenientes y el fomento de su participación en los procesos de MCRN plantean nuevos retos.

Las lecciones aprendidas

En el nivel más básico, COLABORA considera el MCRN como un instrumento útil no sólo para mejorar el manejo de los recursos naturales sino también para generar acuerdos sociales sistémicos muy complejos. No hay un plan maestro para lograr un MCRN eficiente. Por su naturaleza, el manejo de los recursos naturales implica situaciones donde intervienen múltiples involucrados, caracterizados por diversas perspectivas, intereses y necesidades. El MCRN es necesariamente un proceso creativo que se basa en la enseñanza iterativa, adaptativa y en la acción, y abarca a una gran variedad siempre cambiante de individuos y organizaciones. El CONICHH y los chortís sólo han comenzado las actividades en este campo. No obstante, gracias a la investigación en Copán adquirimos valiosos conocimientos acerca de la mecánica del MCRN y, a partir de esa experiencia, obtuvimos algunas enseñanzas para nuestra labor futura que pueden ser útiles para otros investigadores.

El elemento esencial del MCRN es la participación, no sólo la presencia de múltiples actores sino también el control compartido de la toma de decisiones y la formulación de políticas. Para quienes han trabajado en el desarrollo comunitario en áreas tales como la agricultura, la salud, la alfabetización y la organización, el MCRN puede ser simplemente un avance natural en esa preparación. Nos basamos mucho en la experiencia con métodos establecidos en la educación para adultos, la planificación y la solución de conflictos. En concordancia con los métodos de desarrollo de la población rural, usamos temas técnicos para llegar a problemas de carácter más social y abordamos cuestiones estructurales relativamente abrumadoras comenzando con las dificultades menores, más manejables, antes de atacar problemas cada vez más complejos. (Para explicaciones de los métodos de desarrollo generalmente usados, así como otros aspectos conceptuales pertinentes, véanse Korton [1980], Fisher y Ury [1981], Chambers [1983], Bunch [1985], Chambers *et al.* [1990], Freire [1990], Lee [1993] y Uphoff [1996]).

Como la participación de COLABORA en Copán comenzó hace relativamente poco tiempo, surgieron las siguientes enseñanzas a partir de las etapas iniciales de MCRN, en particular la identificación de problemas, el análisis y la planificación.

Cuadro 5. Planes del CONICHH para el seguimiento inmediato del MCRN en Copán.

Necesidades	Obstáculos	Oportunidades	Estrategias	Actividades y participantes externos
Información y documentación Sistema de comunicación Mayor conocimiento de los involucrados Registro continuo de los hechos, los resultados, los acuerdos	Analfabetismo y educación escolar limitada	Los medios de difusión han dado a conocer eficientemente la situación y han divulgado información a un público más amplio	Asegurar que los investigadores sean objetivos y que sean percibidos de esa forma Mantener la confidencialidad	Revisar la situación de la tenencia de la tierra (Caritas, COLABORA, INA) Efectuar un nuevo análisis de los involucrados (COLABORA) Producir programas radiofónicos y boletines informativos sobre la realidad de los chortís (ONG, Radio Católica, Radio Sta. Rosa)
Desarrollo de la capacidad y aprendizaje Evaluaciones y análisis participativos Toma democrática de decisiones Amplio conocimiento de los procesos de MCRN	Analfabetismo y educación escolar limitada Conocimiento limitado de la historia Falta de consenso sobre las causas de los problemas	Numerosas organizaciones de desarrollo interesadas (ONG)	Fomentar el conocimiento de la identidad mediante la capacitación Generar el conocimiento de la participación y la capacidad de usar metodologías participativas	Involucrar estrechamente a los chortís en las actividades de investigación (Caritas, COLABORA) Reuniones para planear la capacitación e integrar los recursos (Ministerio de Educación, ONG) Producir programas radiofónicos educativos (Comunica, Radio Católica, Radio Sta. Rosa)
Relaciones y organización (CONICHH) Equilibrio de poder entre el CONICHH y las comunidades Liderazgo democrático y participación de las comunidades Interacción entre el CONICHH y las organizaciones de agricultores Consenso y planificación de la comunidad acerca del uso de la tierra otorgada	División entre las comunidades Poca tradición de toma participativa de decisiones Resistencia activa de los grandes terratenientes a la organización de los chortís Tradición de liderazgo autoritario y paternalismo Historia de dependencia	Numerosas organizaciones de desarrollo interesadas (ONG)	Vincular la investigación con la organización Establecer el liderazgo a partir del contexto local Comenzar con pequeños proyectos y usar el éxito como fuente de inspiración Establecer mecanismos de apoyo técnico Fortalecer las relaciones con otros involucrados	Taller sobre el desarrollo organizacional para el CONICHH (Caritas, ONG) Permitir al CONICHH desarrollar sus propias propuestas y proyectos (Caritas, COLABORA, ONG) Efectuar visitas e intercambios con otros involucrados

Nota: COLABORA, Red para el Manejo Colaborativo de los Recursos Naturales; CONICHH, Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras; INA, Instituto Nacional Agrario; ONG, organización no gubernamental.

Fomentar la participacion y el Liderazgo locales

- La participación no fue automática, sino que se logró con el tiempo. Al principio, tanto los líderes como las comunidades tenían un interés limitado en el MCRN. Sin embargo, pequeños éxitos como la medición de la tierra otorgada y la documentación exacta de los intereses comunitarios aumentaron la participación local. Cuando la gente sintió que era escuchada, creció su confianza en el CONICHH y apoyaron cada vez más a la organización.
- La representación en las organizaciones no siempre fue un hecho. Un saludable excepticismo nos permitió ver que, a pesar de sus buenas intenciones, el CONICHH no necesariamente representaba los intereses de las comunidades. Al incrementar la capacidad, el CONICHH pudo generar una mayor participación de la comunidad y representar mejor las perspectivas de los constituyentes en los proyectos y en los círculos políticos, con lo cual se fortaleció la legitimidad de los resultados del MCRN.
- Lo mejor es un liderazgo discreto. El liderazgo autoritario tradicional puede interferir en los procesos de MCRN. Las diferencias no se resolvían eficientemente si los actores no participaban cabalmente en los procesos de aprendizaje y acción y si no asumían la responsabilidad de las decisiones. La transformación de los estilos de liderazgo demagógico tradicional en otros nuevos y discretos mediante la participación y la colaboración permitieron una toma de decisiones más democrática y eficiente y, sobre todo, un mejor liderazgo.

Abordar los desequilibrios de poder y vincular a los involucrados

- Las protestas pacíficas contribuyeron a nivelar la situación. Las marchas y huelgas de hambre de los chortís atrajeron una considerable atención del público, tanto en el plano nacional como en el internacional. Los medios de difusión desempeñaron una función decisiva al despertar la conciencia acerca de las injusticias y presionar al gobierno para que tuviera en cuenta cuestiones antes muy fácilmente ignoradas. Como resultado de la acción gubernamental, la posición de los chortís se fortaleció y legitimó.
- El fortalecimiento de los involucrados más débiles ofreció alternativas nuevas, más pacíficas. Armados con mejor información, nuevas habilidades de análisis y una organización más fuerte, los chortís ya no necesitaban recurrir a medidas drásticas, como las huelgas de hambre. Además, las partes más fuertes comprendieron que ya no se tolerarían los abusos de poder. En esas condiciones, los involucrados estuvieron cada vez más preparados para negociar con otros y colaborar.
- Se pudieron encontrar (o establecer) asuntos de interés mutuo. El reconocimiento de los intereses y las necesidades y el fomento de la comprensión mutua aumentó el interés de las personas por la negociación. Cualesquiera que fueran las diferencias iniciales, los involucrados han podido identificar o establecer asuntos de interés mutuo para el diálogo. Al fin y al cabo, pobres o ricos, todos somos humanos y compartimos necesidades y problemas básicos que inevitablemente nos unen.

- El análisis histórico y social mejoró las decisiones. Los análisis dentro de cada grupo de involucrados, en particular los estudios que tienen en cuenta las diferencias correspondientes al sexo y la edad, proporcionaron conocimientos importantes acerca de diversas perspectivas locales. Cuando las soluciones incluyeron esa complejidad, los constituyentes estuvieron más dispuestos a aceptar los resultados y cooperar con el cambio y la acción requerida.

Conocer los derechos jurídicos y las limitaciones del gobierno

- Las leyes y el conocimiento de éstas fueron instrumentos poderosos. El Acuerdo 169 de la OIT evidentemente tuvo efectos sobre la causa de los chortís. Los participantes en el MCRN deben estar familiarizados con las políticas que se crean para ellos, como las relacionadas con el acceso a los recursos naturales y los derechos humanos, de tal modo que puedan defender en forma adecuada sus propios intereses.
- La acción gubernamental fue limitada. A pesar de sus buenas intenciones, los gobiernos de los países en desarrollo rara vez tienen los medios para administrar sus propias políticas. Presionar al gobierno puede ser productivo en términos de lograr acuerdos, como el decreto que otorgaba tierras a los chortís, pero los organismos a menudo tenían una limitada capacidad de ejecutar las políticas. Las ONG que tenían acceso a fondos independientes para proyectos comunitarios, desmpeñaron funciones importantes como defensores y administradores de las metas políticas.

Mediar en forma creativa, dinámica y local

- Las personas y organizaciones del lugar fueron los mejores mediadores. Si bien los métodos para la solución de conflictos tienden a basarse en árbitros externos, encontramos que organismos locales, como Caritas, con frecuencia desempeñaron esa función con eficacia. Conocían las historias y era menos probable que pasaran por alto cuestiones importantes, como pueden hacerlo personas foráneas. Además, al desarrollar la capacidad de mediación de los actores locales dejamos valiosos recursos para el futuro.
- Los mediadores cumplieron muchas funciones diferentes. Como ya se señaló, el MCRN es un proceso muy dinámico que exige una tremenda inventiva. Caritas y COLABORA proporcionaron diversos tipos de apoyo a las actividades en Copán, incluyendo la asistencia técnica, el incremento de la capacidad, la defensa, la convocatoria, la vinculación y la creación de conciencia. Los mediadores tuvieron que cumplir funciones muy diversas durante las actividades de MCRN. A medida que se resolvían los problemas y surgían nuevas situaciones, los organizadores tenían que retirarse del proceso de mediación o unirse a él, según su relativa neutralidad, autoridad y legitimidad.
- El trabajo en equipo incrementó la flexibilidad. En lugar de que individuos organizaran actividades de MCRN, COLABORA usó un método de equipo para planificar, facilitar y documentar las actividades. La reflexión en grupo y la coordinación a veces introdujeron factores de confusión y, por consiguiente, fue

una tarea ardua, pero la diversidad resultante condujo a una mejor planificación, que reflejaba más adecuadamente los amplios intereses de los participantes en el MCRN.

Conclusiones

Los desequilibrios de poder han marginado a los chortís de Copán y los han vuelto vulnerables a la explotación. Históricamente, esta situación ha llevado a la explotación no sustentable de los recursos y la concentración de la riqueza, lo que ha alterado las relaciones humanas y contribuido al menosprecio, la protesta y la violencia.

Mediante el MCRN, COLABORA ayudó al CONICHH a mejorar las relaciones entre las comunidades chortís y a fortalecer la participación de sus miembros. Como resultado, los chortís comenzaron a abordar los problemas de mayor prioridad usando modelos de liderazgo cada vez más centrados en la participación y la democracia, que contribuían a resultados más coherentes con las aspiraciones de los diversos grupos. Después de menos de un año de apoyo de COLABORA, el CONICHH y las comunidades chortís se unificaron más y pudieron cada vez más promover sus propios intereses.

A pesar de los grandes avances realizados, aún queda por hacer la mayor parte de la tarea. Los chortís continúan siendo injustamente dominados y explotados y graves obstáculos económicos, políticos y sociales obstaculizan nuevos avances. Ahora que los chortís están mejor preparados para entrar en negociaciones con los sectores más poderosos de Copán, otros involucrados tal vez no acepten la autoridad y la neutralidad de COLABORA como fuerza mediadora. En consecuencia, la red no puede dormirse sobre sus laureles. COLABORA debe continuar la búsqueda de formas creativas de resolver los conflictos y hacer que las diversas partes lleguen a un consenso sobre cómo manejar mejor sus recursos y lograr el progreso de Copán y sus habitantes.

COLABORA ha aprendido que las primeras etapas del MCRN —en especial los análisis rurales participativos y la capacitación en el manejo adecuado de los conflictos— pueden ayudar a las comunidades, los organismos gubernamentales, las ONG y otros actores a abordar problemas complejos y muy difíciles. Esta experiencia demuestra que los métodos innovadores para múltiples involucrados que tienen en cuenta el aprendizaje y la acción en colaboración, son muy apropiados para un cambio social que contribuya a un futuro más sustentable y socialmente equitativo.

Reconocimiento

Caritas y COLABORA agradecen a las numerosas personas que contribuyeron a las actividades en Copán. Gilberto Ríos, Sergio Larrea y Myriam Paredes constituyeron el equipo de documentación y facilitaron las visitas sobre el terreno y la investigación participativa con los líderes del CONICHH Antonio Ramírez, Jesús y Victoriano Pérez y Dionisio y José Rufino. Octavio Sánchez, coordinador de COLABORA, Reina López y Lesbi Valladares de Caritas, proporcionaron valiosa coordinación y apoyo logístico al equipo de documentación. Daniel Buckles y Gerret Rusnak, del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), aportaron valiosos comentarios sobre versiones anteriores de este documento. El CIID patrocinó este proyecto. Agradecemos a Caritas, el Instituto Internacional de Cornell para la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo (CIIFAD), el

Centro de Cornell para el Medio Ambiente y también a otros miembros de COLABORA por su continuo apoyo a los procesos de MCRN en Honduras. Los autores asumen toda la responsabilidad por cualquier error o interpretación equivocada que aparezcan en este documento.

Referencias bibliográficas

Bunch, R. 1985. Two ears of corn: a guide to people-centered agricultural improvement. World Neighbors, Oklahoma City, OK, E.U.A. 268 pp.

Chambers, R. 1983. Rural development: putting the last first. John Wiley & Sons, Nueva York, E.U.A. 246 pp.

Chambers, R.; Pacey, A.; Thrupp, L.A. 1990. Farmer first: farmer innovation and agricultural research. Intermediate Technology Publications, Londres, Reino Unido. 219 pp.

Freire, P. 1990. Pedagogy of the oppressed. Continuum Publishing, Nueva York, E.U.A. 186 pp.

Fisher, R.; Ury, W. 1981. Getting to yes. Houghton Mifflin, MA, E.U.A.

Herranz, A. 1996. Estado, sociedad y lenguaje. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras. 532 pp.

Korten, D.C. 1980. Community organisation and rural development: a learning process approach. Public Administration Review, 40(5), 480–511.

Lee, K. 1993. Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment. Island Press, Washington, DC, E.U.A. 243 pp.

Martínez, A. 1997. La fuerza de la sangre Chortí. Centro Editorial, Tegucigalpa, Honduras. 92 pp.

Newsome, L. 1992. El costo de la conquista. Westview Press, Boulder, CO, E.U.A. 529 pp.

Rivas, R. 1993. Pueblos indígenas y garífunas de Honduras: una caracterización. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras. 492 pp.

Ríos, G.; Larrea, S.; Paredes, M. 1998. Situación de las comunidades chortís afiliadas al CONICHH: Informe sobre jornada de diagnóstico y documentación participativa con ocho comunidades chortí del 14 de febrero al 6 de marzo de 1998. Red COLABORA, Tegucigalpa, Honduras. 78 pp.

Uphoff, N. 1996. Learning from Gal Oya: possibilities for participatory development and post-Newtonian social science. Intermediate Technology Publications, Londres, Reino Unido. 300 pp.

World Bank. 1994. Social indicators of development. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, E.U.A.

Capítulo 12

La cuenca de la Laguna Merín en Uraguay: De la defensa del patrimonio natural a una gestión para el desarrollo sustentable

Carlos Pérez Arrarte y Guillermo Scarlato

En este capítulo se describe el estudio de un caso de manejo de los recursos naturales en una cuenca hidrográfica de Uruguay, durante un período de 10 años (1987-1996). El estudio se concentra en las tensiones entre los intereses del desarrollo y los de la conservación del medio ambiente, las formas de resolverlas y nuevos enfoques de desarrollo sustentable. El estudio se efectuó en una región donde los agricultores comerciales "modernos" y los ganaderos actúan según los parámetros empresariales, la propiedad privada de los recursos productivos y mercados plenamente desarrollados de fabricantes, servicios y productos. El análisis está organizado en dos períodos con experiencias diferentes: la defensa del patrimonio natural y una gestión para un desarrollo sustentable. Cada uno de esos períodos coincidió en cierta medida con la ejecución de un proyecto de investigación-acción llevado a cabo por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo.

Desarrollo y medio ambiente en la cuenca de la Laguna Merín

La cuenca de la Laguna Merín se encuentra sobre la costa atlántica de América del Sur, en la zona templada; abarca unos 6 millones de hectáreas entre los 31° y 34° de latitud sur y entre los 51° y 55° de longitud oeste (Figura 1). La mitad oeste de la cuenca ocupa el

Figura 1. Mapa de la cuenca de la Laguna Merín.

18% del territorio de Uruguay, mientras que la otra mitad forma parte de Brasil. Esta zona es representativa de la extensa región pampeana, con una superficie de 270 000 km2, que incluye el sur del estado de Río Grande do Sul en Brasil, el norte de Uruguay, gran parte de la Mesopotamia argentina (el norte de Entre Ríos, Corrientes y parte de Misiones) y parte del Chaco en el sur de Paraguay (Figura 2). El paisaje natural comprende tierras levemente onduladas y grandes planicies con ecosistemas de praderas, humedales y bosques naturales a lo largo de las riberas de los numerosos cauces que surcan la región. El clima es subtropical, con una precipitación anual de 1 200-1 500 mm.

Hasta hace poco, esas praderas pampeanas, con una rica biodiversidad, habían sido sólo parcialmente alteradas por una ganadería extensiva desarrollada en enormes potreros. Sin embargo, en los últimos 20 años la difusión del cultivo de arroz irrigado y mecanizado ha introducido una nueva dimensión de transformación, con los consiguientes conflictos por el uso de los recursos naturales.

En Uruguay, un millón de hectáreas de la cuenca de la Laguna Merín constituyen una vasta planicie con suelos profundos, surcada por numerosos cauces de agua y con una gran riqueza de flora y fauna. Hacia el límite sur de la cuenca, los drenajes naturales son más limitados y la planicie se transforma en extensos humedales, llamados Bañados del

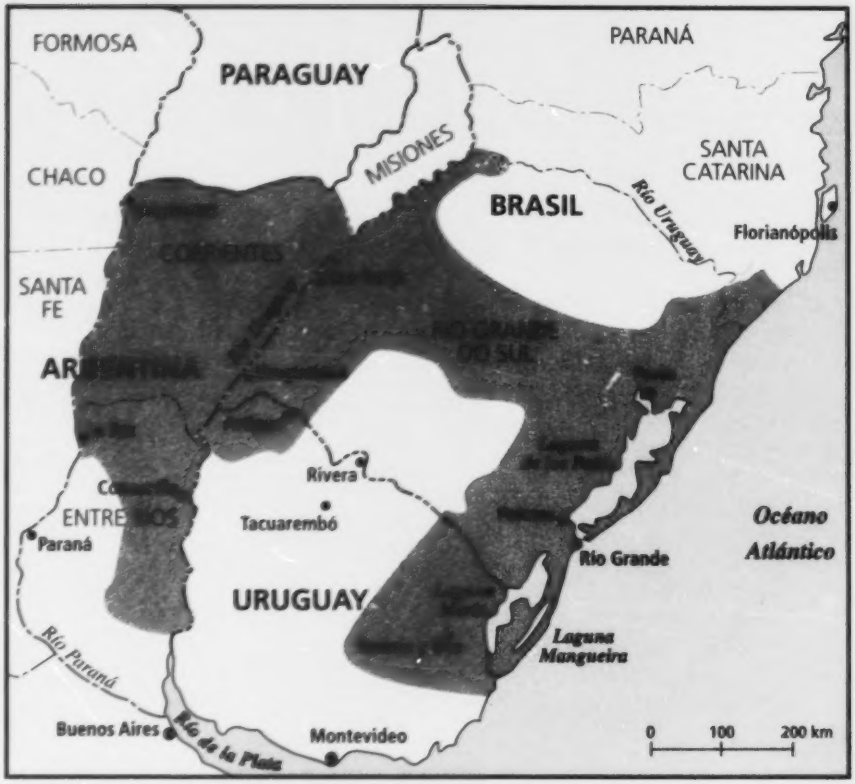

Figura 2. Región ganadera y de cultivo de arroz.

Este o Bañados de Rocha, que originalmente abarcaban 350 000 ha. Los humedales se extienden hasta la costa atlántica, donde se asocian con un sistema de lagunas costeras conectadas al océano. Esta zona contiene los ecosistemas más valiosos por su biodiversidad, su capacidad de regulación hídrica, la belleza de su paisaje y sus atractivos turísticos. Todo esto, sumado a la importancia de la región como hábitat de aves acuáticas, llevó a que Uruguay se adhiriera en 1984 a la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura declaró a esta zona Reserva Mundial de la Biósfera.

A diferencia de muchas de las otras reservas de la biodiversidad existentes en el mundo, la cuenca está bajo un régimen de propiedad privada de la tierra, que pertenece a ganaderos que desarrollan en ella sus actividades; no existen extensiones significativas de propiedad pública. Desde los comienzos de la colonización, la región ha sido usada para la ganadería extensiva. En los grandes potreros se aprovechan las extensiones de pastos naturales y zonas pantanosas para pastorear el ganado. Esta explotación requiere muy pocos trabajadores o infraestructura y el gaucho a caballo es el personaje clásico en este paisaje.

Además de la producción ganadera, la región ha sido aprovechada para otros usos. Los habitantes de escasos recursos siembran cultivos alimentarios y comerciales. El tu-

rismo se ha convertido en una actividad importante en la costa atlántica, que ejerce presión sobre los recursos costeros pero, al mismo tiempo, da a una gran parte de la población urbana del país la oportunidad de ver la región de los bañados y conocer sus problemas.

El cultivo del arroz irrigado comenzó en la región hace unos 30 años. Desde entonces, la superficie cultivada se ha expandido a 100 000 ha y ahora aporta alrededor del 70% de la producción de arroz de Uruguay. El cultivo del arroz es el pilar de la economía regional: el sector es un gran consumidor de insumos y servicios agrícolas y genera ingresos brutos por hectárea 30 veces más altos que los obtenidos por la ganadería. Los rendimientos, que varían entre 5 000 y 7 500 kg/ha, son similares a los de las regiones más desarrolladas del mundo. Además de satisfacer las necesidades locales, el arroz se ubica entre las tres exportaciones más importantes de Uruguay en términos económicos.

Desde sus inicios, esta actividad ha sido un factor importante en la transformación del medio ambiente, que alteró no sólo el entorno físico y biológico sino también el social. La abundancia de tierras vírgenes, las técnicas de producción usadas y las políticas estatales han promovido un modelo de desarrollo con enormes costos ecológicos. Los cultivadores de arroz se trasladan a otras tierras después de unos cuantos ciclos de cultivo, ejercen presión en suelos antes vírgenes y transforman con rapidez grandes áreas del ecosistema natural. Esto contrasta con los modelos de rotaciones de cultivo intensivo y cría de ganado. El modelo de desarrollo itinerante no sólo destruye los ecosistemas naturales sino que, al mismo tiempo, no permite el establecimiento de infraestructura a largo plazo, necesaria para conectar las fincas aisladas y las comunidades locales.

En los últimos años, se está agotando la posibilidad de una mayor expansión dentro de la cuenca de la Laguna Merín. Adquieren creciente importancia las nuevas tecnologías y las inversiones en infraestructura regional y las rotaciones de cultivo más intensivo y cría de ganado. Se realizan obras para desecar los humedales, proteger las zonas inundables, introducir la electrificación rural, etc. No obstante, el antiguo modelo itinerante continúa fuera de la cuenca, donde se puede observar una "fiebre de la tierra", que impulsa la invasión de tierras vírgenes en zonas con ecosistemas naturales.

La industria arrocera en Uruguay emplea unos 700 cultivadores. Las unidades de producción agrícola son relativamente grandes: el tamaño medio de las fincas arroceras es de 200 ha y se requieren grandes inversiones en maquinaria, infraestructura y mano de obra. Una elevada proporción de los recursos esenciales para el cultivo del arroz —tierras y agua— no pertenecen a los cultivadores. Predominan los acuerdos de arrendamiento y aparcería; los productores ganaderos retienen la propiedad de la tierra y ellos y otros agentes, como las grandes empresas industriales, son propietarios de las fuentes de agua y los sistemas de riego. Sólo el 11% de los agricultores son propietarios de sus tierras y del agua que utilizan en el cultivo; el 8% arriendan el agua, el 35% arriendan la tierra y el 46%, ambos recursos básicos (Tommasino et al. 1996). Los cultivadores están asociados con alrededor de una docena de empresas industriales y comerciales. Una sola de estas empresas controla más del 50% de la actividad y tres de las empresas más grandes están integradas verticalmente como empresas agroindustriales. La fuerte articulación vertical de esas empresas industriales es una característica del sector: los molinos realizan el procesamiento y la comercialización del grano, pero además suministran a las unidades agrícolas los insumos necesarios y también pueden arrendarles la tierra y el agua y facilitarles el acceso a bienes de capital, financiamiento, etc.

El gobierno uruguayo ha desempeñado una función en la creación y el desarrollo de la economía arrocera mediante una serie de políticas específicas. El banco de fomento del país, el Banco de la República, mantiene líneas de crédito para el cultivo y para la actividad

industrial y de comercialización y con frecuencia ha aceptado convenios de refinanciamiento de las deudas en los períodos de crisis. Con la creación de la Estación Experimental del Este en 1970, el sector público —en estrecha relación con intereses privados— asumió un importante papel en la generación y difusión de tecnología para el cultivo del arroz. Al mismo tiempo, el estado realizó una serie de obras de infraestructura regional que fueron de gran ayuda para la industria —caminos, sistemas de riego, drenaje de humedales, electrificación rural— y canalizó préstamos de organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial) que fueron vitales para la expansión de los cultivos en las zonas más bajas de la cuenca. Desde los años 80, se concede a los cultivadores devoluciones de impuestos directos que, en ciertos años, han representado un aumento significativo de sus ingresos.

En 1995, la población total de la cuenca de la Laguna Merín era de 185 000 habitantes. La población rural está muy dispersa, con una densidad de sólo 1,09 habitantes/km^2. La mayoría de los habitantes rurales dependen de la actividad ganadera. Alrededor del 80% de la población vive en centros urbanos, de los cuales tres tienen más de 25 000 habitantes, 13 tienen de 1 000 a 10 000 habitantes y 17, menos de 1 000 habitantes. La industria arrocera es una actividad importante para estas poblaciones más pequeñas, cuyos habitantes proporcionan diversos servicios comerciales y urbanos —vivienda, energía eléctrica, agua, saneamiento, comunicaciones, etc.— y ocupan los empleos generados por los gobiernos locales. En la costa atlántica, el turismo es cada vez más la principal actividad generadora de ingresos.

El conflicto por la protección del patrimonio natural

El conflicto analizado en este capítulo fue desencadenado por la interposición ante la justicia de un recurso de amparo presentado por un conjunto de organizaciones no gubernamentales (ONG) con el propósito de frenar un proyecto estatal de encauzamiento de un río para impedir los desbordes periódicos que afectaban los arrozales vecinos. El proyecto amenazaba un área importante en términos de su biodiversidad y el turismo. También surgieron tensiones por el acceso al agua, el factor más significativo que influye en la expansión del cultivo del arroz. El agua para riego proviene de fuentes naturales, como la Laguna Merín, y de represas construidas por el sector público o el privado. Diversos intereses —de los ganaderos, que generalmente son propietarios de las fuentes naturales de agua, los cultivadores de arroz y las empresas industriales arroceras— han pugnado por controlar esas fuentes, que constituyen el factor que determina la extensión de la superficie que se puede cultivar. Por último, también crearon tensiones la distribución de los costos y beneficios del arrendamiento de la tierra, los derechos de agua para riego y los servicios que apoyan a la producción (el transporte, el secado, el procesamiento y la comercialización). Por ejemplo, en el momento de la cosecha el precio del arroz pagado al agricultor se establece mediante un proceso de negociación entre los grupos involucrados en las diversas etapas de la comercialización del arroz. Esos grupos tienen distintas capacidades para negociar su participación en las utilidades. El proceso industrial está concentrado en unas cuantas empresas cuyos costos de producción no son conocidos por el público, las cuales pueden imponer sus términos. Las empresas de transporte son pequeñas, numerosas y desorganizadas, lo cual les deja poco poder de negociación. Los productores reciben un precio residual por sus productos, una vez que se han determinado los costos y utilidades de los otros actores. Estas diferencias en cuanto al poder de negociación son una fuente importante de tensiones.

Los sectores no involucrados en la producción de arroz constituyen un grupo con intereses heterogéneos, cuyos integrantes están motivados por su oposición común al cultivo del arroz. Los pequeños ganaderos y los residentes locales que usan los recursos del ecosistema natural han resultado afectados por la expansión de la producción arrocera. Los servicios turísticos han sufrido a causa de la declinación de la calidad de las áreas de esparcimiento cerca del océano, contaminadas por los efluentes provenientes de las operaciones de drenaje en gran escala.

Para marzo de 1985, a finales del período dictatorial, ya había una serie de estudios y manifestaciones de protesta promovidos por organismos sociales (ONG, universidades) que señalaban la importancia de los humedales del este, la degradación a la que estaban expuestos y la necesidad de protegerlos. El retorno del país a la democracia creó un clima particularmente propicio para la protesta social y una de sus principales manifestaciones fue el movimiento ambiental y sus demandas de medidas de conservación. El epicentro de este movimiento fue el departamento de Rocha, en el sur de la cuenca, caracterizado por sus vastos y ricos humedales. La región también incluye un extenso litoral sobre el océano Atlántico, que constituye un área turística, y otros hábitat muy valiosos, que agregaron complejidad al asunto y originaron problemas colaterales que alertaron a la opinión pública urbana.

Los principales grupos de interés involucrados eran los productores, los conservacionistas y el gobierno local:

- El bloque de la "producción" estaba comprometido a ultranza con su actividad y ejercía continuas presiones para que se construyeran obras de infraestructura con el fin de avanzar en la explotación tradicional de los humedales. Ese bloque estaba constituido por el sector arrocero (cultivadores, industriales, técnicos, etc.), algunos grupos de grandes ganaderos que se beneficiaban con la valorización de sus tierras provocada por las nuevas obras, y por diversas dependencias del gobierno central, como el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Transportes y Obras Públicas (que regula todo lo concerniente al agua). El recientemente creado Ministerio de Viviendas, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente cumplió una función marginal o pasiva en esta confrontación;

- El bloque que impulsaba un enfoque "conservacionista" de los recursos naturales y proyectaba una imagen negativa de la actividad arrocera. Este bloque era un conjunto heterogéneo integrado por pequeños ganaderos, pobladores afectados por las obras de drenaje, grupos ambientalistas, las seis ONG que actuaban a nivel nacional —y que habían formado una red llamada Agrupaciones Uruguayas por un Ambiente Sano (AGUAS)— y una serie de otras organizaciones que, en diversos grados, participaron en el conflicto: la red uruguaya de ONG ambientalistas, grupos universitarios, etc.;

- El gobierno local de la región —la Intendencia Municipal de Rocha— desempeñó una función estratégica a favor del ordenamiento territorial y apoyó al bloque ambientalista, denunciando públicamente las acciones "centralistas" del gobierno central y su propensión a escuchar las quejas del grupo de cabildeo asociado al sector arrocero, que exigía políticas y acciones públicas consideradas destructivas de los recursos básicos del país.

Las ONG se movilizaron en diversas formas, organizando reuniones informativas y talleres, presionando a los medios de comunicación y las dependencias gubernamentales y difundiendo su interpretación de los hechos en foros nacionales e internacionales. El mayor impacto interno fue la conmoción causada por la exhibición de dos videos sobre la región —*Bañados de Rocha: el secreto de las aguas e India Muerta*— que fueron preparados por la organización IMÁGENES, integrante de la red AGUAS. Durante una campaña inicial, se proyectaron esos videos en salas públicas de 40 centros urbanos del este del país, seguidos de debates con el público. En este período, los defensores de la producción no tuvieron en cuenta las reclamaciones del frente conservacionista y no hicieron el menor esfuerzo por construir una mejor imagen pública. Esta actitud comenzó a cambiar hacia fines del período.

El análisis de la situación efectuado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) (Damiani 1993; Scarlato 1993a, 1994; Pérez Arrarte 1994, 1995; Tommasino et al. 1996) indica que estas protestas tuvieron varias repercusiones:

- No se llevaron a cabo obras públicas adicionales en la región en este período; no obstante, el sector privado continuó la realización de obras de infraestructura sin autorización de los organismos pertinentes.

- Se afectó negativamente la imagen pública del sector arrocero a causa de sus operaciones que deterioraban el medio ambiente, lo cual debe ser considerado como un cambio radical. Hasta la segunda mitad de los años 80, el sector arrocero gozó de un poder local casi sin restricciones, que le permitía hacer cosas que tenían efectos terribles sobre el medio ambiente sin tener que solicitar autorizaciones ni dar explicaciones después. Esta situación cambió en forma espectacular. Como señaló un dirigente de la asociación de cultivadores, "... ahora, cuando vamos a una reunión social, lo primero que nos vemos obligados a explicar es que los arroceros no somos destructores del ambiente".

- Se creó gradualmente una conciencia regional y nacional acerca del valor de los ecosistemas de humedales y la biodiversidad en general, y las personas comenzaron a apreciar las tensiones reales entre el desarrollo y el medio ambiente. En la región, se fue consolidando un movimiento ambiental con la aparición de varias ONG y una red de actividades.

- Gracias a los esfuerzos de las Naciones Unidas y la Universidad de la República, se elaboró y aprobó el Programa para la Conservación de la Biodiversidad de los Bañados del Este (PROBIDES), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial por un período de cinco años (1993-1998). El PROBIDES fue un proyecto ambicioso realizado con los auspicios de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, el Ministerio de Viviendas, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el gobierno municipal de Rocha. La meta general del proyecto era conservar la biodiversidad de los Bañados del Este fomentando un desarrollo regional sustentable. Específicamente, el objetivo del proyecto era aumentar el conocimiento de los recursos naturales de la región, fortalecer los recursos humanos para las actividades de investigación y defensa, aumentar el flujo de información sobre el medio ambiente y facilitar la participación de los actores locales pertenecientes a los sectores público y privado.

- Se generó, reunió y analizó un gran caudal de datos obtenidos sobre el terreno y en la investigación sobre los recursos naturales, los sistemas productivos y la sociedad y la economía de la región (véanse Rilla y Rudolf 1992; Chabalgoity y Piperno 1993; Damiani 1993; Irigoyen 1993; Rubio et al. 1993; Scarlato 1993b; Carballo y Di Landro 1994; Pérez Arrarte 1994).

Hacia una gestión participativa para un desarrollo sustentable

Para comienzos de los años 90, existían ya las condiciones idóneas para producir un cambio sustancial en el comportamiento de las diversas partes involucradas y en sus correlaciones de fuerzas y capacidad de negociación. La ejecución del proyecto PROBIDES en la región de Rocha constituyó un hito y, de hecho, inició una nueva etapa en la gestión del conflicto. La presencia de la Universidad de la República como líder del proyecto, la participación del gobierno municipal de Rocha como segundo socio, la integración del nuevo ministerio encargado del medio ambiente y la participación activa de la oficina en el país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dieron un alto grado de legitimidad para las organizaciones civiles que se habían movilizado anteriormente como defensoras de los intereses de la conservación. A medida que maduró el movimiento ambiental, las ONG y otros organismos con sede en Montevideo tendieron a replegarse de la participación activa en la región de Rocha.

Las percepciones de las tensiones entre los "Bañados del Este" y los productores de arroz y de ganado que dominaban la región se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Se reconoció la necesidad de adoptar un enfoque de cuenca para abordar los problemas de desarrollo sustentable y superar el debate limitado a cuestiones puramente locales (en la región de los bañados, que abarcaba sólo una tercera parte de los humedales y la décima parte de la cuenca).

- El problema de la utilización de los recursos en el cultivo del arroz incluyó una serie de aspectos políticos, sectoriales, tecnológicos e institucionales fundamentales. El sistema productivo tenía graves deficiencias como resultado de la falta de vínculos locales desatendidos por las fuerzas del mercado. No existía una rotación sistemática de cultivos y pastizales, que hubiera incrementado la intensidad del uso de la tierra y hecho que se complementaran mejor la producción de cultivos y la cría de ganado. La infraestructura —riego, caminos, energía eléctrica y almacenamiento— que había sido creada para apoyar la producción itinerante del arroz permanecía subutilizada después del período de cultivo. La subutilización de estas inversiones fijas se reflejaba en las pobres condiciones de vida de los trabajadores y en las deficientes instalaciones de almacenamiento a largo plazo del equipo y los productos.

- Las dificultades generadas por la carencia de lineamientos de ordenamiento territorial y la ausencia de autoridades territoriales locales con un poder efectivo sobre un área determinada se manifestaban en la falta de control sobre los intereses locales de la producción, la exclusión de los grupos sociales de bajos ingresos o minoritarios y la despreocupación por los intereses más generales de la ciudadanía.

- La perspectiva de la equidad, eclipsada por el paradigma dominante de la productividad, debía ser destacada y promovida. En ausencia de mecanismos alternativos específicos, la definición del uso de la tierra y las metas de producción, la solución de los problemas ambientales y el desarrollo de los centros urbanos locales eran determinados por los cultivadores de arroz y los grandes ganaderos, que tenían mayor poder de cabildeo.
- Se disponía de mucha información, pero ésta en general no era tenida en cuenta en las decisiones de los diversos actores.

Sobre la base de esta síntesis de la situación, se identificó un proyecto de investigación-acción y para su ejecución se obtuvo el apoyo del Programa para el Manejo de los Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PMRNDR), que se estaba realizando en Uruguay con recursos provenientes del Banco Mundial. El proyecto se vinculaba con la temática del sistema de producción de arroz y de ganado en la cuenca de la Laguna Merín y hacía hincapié en la interacción con los encargados de tomar las decisiones en cuatro ámbitos: el de los cultivadores medianeros de arroz, el sector de tecnologías y políticas, el nivel microrregional y el desarrollo de áreas protegidas. El marco conceptual y metodológico se inspiró en los trabajos de Dourojeanni (1991), Nelson *et al.* (1992) y Poggiese (1994).

Una prioridad del proyecto era organizar mesas redondas o talleres para la interacción y la negociación entre los actores involucrados en cada área; los expertos técnicos actuaban como facilitadores y proveedores de la información necesaria para llevar a cabo la negociación. El producto final sería un documento que contuviera los puntos sobre los que se había alcanzado un consenso; ese documento sería distribuido a los distintos grupos de intereses, las instituciones involucradas, los encargados de formular las políticas y la comunidad en general.

Para cada área del proyecto, se identificó a una institución líder y se convocó a otras como participantes. En algunos casos, se hicieron invitaciones para participar en reuniones específicas. La Asociación de Cultivadores de Arroz asumió el liderazgo del grupo de cultivadores medianeros; el gerente, los directivos y los asesores de la asociación tomaron parte en las reuniones del grupo. También asistieron expertos de dos dependencias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias y la Dirección de Investigaciones Económicas. La Dirección de Recursos Naturales, que también fue invitada, declinó participar. Otros participantes incluyeron a expertos del Plan Agropecuario (un programa paraestatal de desarrollo ganadero), representantes de diversas empresas de la industria arrocera, expertos independientes y funcionarios del Banco de la República, el banco estatal que constituye la fuente principal de financiamiento del cultivo del arroz.

En el área de tecnologías y políticas, las actividades se concentraron en la estación experimental del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) ubicada en la cuenca de la Laguna Merín, que realizaba investigaciones sobre el cultivo del arroz. El proyecto fue manejado por el Grupo de Trabajo Arroz, con la participación del equipo de investigación de cada actividad, además de un grupo de productores importantes y asesores técnicos.

En el área del proyecto encargada del desarrollo local, se promovió la formación de un grupo de vecinos, conocido como Comisión para la Electrificación de la Séptima Baja, que fue la primera necesidad identificada por el grupo. Ésta era una zona con una larga historia de producción de arroz y frecuentes conflictos por los escasos recursos hídricos

controlados por unas cuantas empresas familiares relativamente poderosas. En el área de tecnologías y políticas y la de desarrollo local, el gobierno local —la Intendencia Municipal de Treinta y Tres— desempeñó una función esencial, primero legitimando el proyecto y luego contribuyendo a su ejecución.

Se había planeado un cuarto grupo de toma de decisiones para identificar y desarrollar un área natural protegida en el departamento de Treinta y Tres. No obstante, esta parte del proyecto tuvo que ser cancelada después del trabajo inicial de establecer contactos e identificar el sitio. La Dirección de Recursos Naturales del MGAP obligó al organismo de financiamiento a bloquear el avance de este componente, aduciendo que esa actividad invadía su jurisdicción.

Resultados de un experimento inconcluso

El proyecto debía realizarse en tres años, pero las dificultades con el MGAP obligaron a cancelarlo después de sólo 15 meses. Sin embargo, se pueden sintetizar los resultados obtenidos en tres de las áreas del proyecto de la siguiente manera:

- En el ámbito de los cultivadores medianeros, hubo un extenso debate con los otros actores principales acerca de los factores que afectan la sustentabilidad de este sistema de producción, que es tan importante en el sector arrocero-ganadero de Uruguay. El grupo se reunió con regularidad para tratar los temas en profundidad, siguiendo una agenda previamente acordada y usando con frecuencia documentos de trabajo preparados especialmente. Se formularon lineamientos orientados a mejorar la política de créditos para los cultivadores, incluyendo medidas específicas de apoyo a los pequeños productores (como el establecimiento de un fondo de garantía). Se bosquejó un proyecto de capacitación de los agricultores que actualmente se está negociando con la asociación. Se analizaron los problemas que bloquean la rotación de cultivos de arroz y pastizales (dado que las nuevas pasturas podrían estimular la economía ganadera local) y los resultados se convirtieron en la base de un programa de extensión realizado bajo el plan agropecuario en la región arrocera. Se examinaron las relaciones entre los cultivadores y la industria del arroz y la función de los propietarios de la tierra y el agua, los diversos tipos de contratos existentes y cómo afectan éstos la sustentabilidad ambiental y social del cultivo.
- En el área de tecnologías y políticas, se celebró una reunión inicial para presentar los objetivos de la actividad. Posteriormente, los participantes se reunieron en la Estación Experimental de Treinta y Tres del INIA con el propósito de preparar su "Plan Indicativo de Mediano Plazo", donde se establecían los puntos esenciales del trabajo en esta área para el próximo quinquenio. Además, durante los 15 meses del proyecto los integrantes del grupo participaron en todas las jornadas de discusión técnica de la región, ampliando sus contactos e introduciendo la perspectiva de la sustentabilidad. Se proporcionó al personal técnico del INIA toda la información pertinente sobre el objeto del trabajo. Sorprendentemente, el grupo no tuvo dificultades en establecer un diálogo fructífero entre quienes se dedican a la investigación tecnológica formal y los técnicos que trabajan para las empresas involucradas en la producción del arroz.

- La Comisión de Vecinos para la Electrificación de la Séptima Baja se constituyó en forma satisfactoria. Una vez celebradas las primeras reuniones para sondear a los líderes locales, se realizaron reuniones más amplias en las cuales se creó una comisión de vecinos, cuyo objetivo principal era la electrificación de la región. La comisión trabajó razonablemente bien; efectuó una encuesta amplia y estableció los contactos necesarios con las autoridades locales y nacionales. Instauró vínculos con la empresa estatal de electricidad, la Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) e inició su labor conforme a los lineamientos de la empresa para suministrar el servicio. La energía eléctrica se usa en los hogares y con fines económicos, principalmente para bombear el agua destinada a la irrigación del arroz. Se efectuó una encuesta entre los vecinos (150 casas y fincas dispersas en 70 000 ha) para determinar las necesidades de energía. Se bosquejó primero un proyecto y se celebraron reuniones con las autoridades locales y la empresa de electricidad para promoverlo. Actualmente la UTE está completando los planes para la distribución de energía eléctrica y luego comenzará a instalar las líneas de transmisión.

Los resultados del proyecto deben evaluarse teniendo en cuenta varias circunstancias:

- El tiempo de ejecución fue breve. Dada la naturaleza de esas actividades, hubiera sido mejor realizarlas durante no menos de tres años, como se había previsto originalmente.
- El proyecto era novedoso para Uruguay. Fue propuesto por un organismo privado (CIEDUR) en un país con una fuerte tradición de hegemonía estatal y era un proyecto de acción que no ofrecía fondos para inversiones ni financiaba las actividades de los presuntos beneficiarios.
- Una dependencia del MGAP, la Dirección de Recursos Naturales, que supervisaba la ejecución del proyecto PMRNDR que financió esta actividad, decidió a mitad del primer año de ejecución que el proyecto desafiaba las prerrogativas del ministerio y que no debía proseguir. Primero trató de cancelar el proyecto y luego impidió que continuaran las actividades como se había negociado inicialmente.

En general, el proceso de cambio se caracterizó por un desplazamiento del centro de gravedad de los conflictos desde la defensa del patrimonio natural hacia la búsqueda de una forma de desarrollo compatible con la preservación de ese patrimonio. La primera etapa, singularizada por las protestas, permitió desacelerar la tasa creciente de degradación ambiental de una subregión vulnerable (los bañados); la segunda marcó el inicio parcial y lento de la búsqueda de un desarrollo sustentable con la participación de los diversos actores.

El resultado más notable del proceso fue el cambio en el comportamiento de algunos actores claves. Las demandas de las ONG y otras instituciones pasaron de la denuncia y la agitación a propuestas cuidadosamente fundamentadas y la búsqueda de puntos de convergencia en cuanto a un desarrollo que tuviera en cuenta los valores ambientales. Por otra parte, las organizaciones que representaban los intereses empresariales y, en ciertos casos, las empresas mismas, comenzaron a incluir los temas ambientales en sus pronunciamientos, a menudo indudablemente como un simple gesto, pero a veces como reflejo de un cambio genuino de su percepción del problema y como base para la toma de decisiones. Sorprendentemente, el sector arrocero, que al principio parecía ser el más hostil, se mostró abierto, dispuesto al diálogo, a la búsqueda de soluciones que satisficieran a todos y a

considerar los temas centrales de la sustentabilidad. Los ganaderos constituían un grupo muy numeroso, heterogéneo y poco organizado, con intereses divergentes según su escala y ubicación territorial, lo cual hacía difícil incorporarlos al diálogo y la negociación.

Los actores que se mostraron más reacios al cambio y más opuestos a encontrar espacios de participación fueron en gran medida los organismos del gobierno central (dependencias de los ministerios, el banco de fomento). También se pudo detectar una resistencia menos marcada pero aun considerable en el INIA, una entidad pública no estatal. Por último, en el sector público, los gobiernos locales mostraron una mayor disposición al cambio, en algunos casos en fuerte conflicto con los organismos del gobierno central.

Los Bañados de Rocha, la subregión más frágil y conflictiva, ha continuado su evolución singular. Por una parte, el proyecto PROBIDES, que tiene la particularidad de ser regido por una junta integrada por un organismo relativamente independiente (la Universidad de la República), un órgano del gobierno central (el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y un gobierno local (la Intendencia Municipal de Rocha), está en su cuarto año de ejecución y canaliza fondos considerables a la región, lo que implica un reconocimiento público del valor ambiental de los recursos naturales de la región y de las tensiones provocadas por un enfoque tradicional del desarrollo. Éste puede ser considerado el principal éxito institucional logrado hasta la fecha. La evaluación final del proyecto, que se realizará en el quinto año, nos permitirá determinar si se alcanzaron los objetivos y se concretaron las grandes expectativas que suscitó entre tantos actores cuando fue aprobado el proyecto.

Lecciones aprendidas: el tortuoso camino hacia la participación de la comunidad

El panorama general de los procesos y acontecimientos ocurridos durante un decenio de esfuerzos por promover el desarrollo sustentable en la cuenca de la Laguna Merín revela que la participación de la comunidad es un proceso amplio y complejo de acciones y reacciones (Viola 1992). De hecho, a menudo se requiere una reestructuración del poder, ya sea a nivel nacional o local. No obstante, como quienes ahora detentan el poder no lo dejarán de buen grado, es preciso conquistar cada nuevo espacio para la participación.

En el ciclo del conflicto, el proceso de reconocimiento de los grupos de intereses menos poderosos, o de aquellos con intereses más generales, es laborioso y costoso. Los elementos más poderosos intentan ocultar su posición de privilegio a la sociedad local y nacional y ejercen su cabildeo con discreción, dirigiéndose directamente a las fuentes de poder. Se requieren declaraciones y acontecimientos públicos que pongan de manifiesto las diferentes posiciones y abran una fase de negociación y búsqueda de posibles puntos de acuerdo. La negociación surge cuando los actores más poderosos comprenden que pueden perder algo. Tal vez sea inevitable pasar por períodos de inestabilidad, que pongan cierta presión sobre los diversos actores para que continúe el diálogo.

En el caso de la cuenca de la Laguna Merín, es evidente la importancia de este proceso en dos etapas: la toma de conciencia y luego la negociación. Los litigios, las sesiones informativas, los talleres y las protestas organizados por organizaciones sociales como las ONG y las universidades, sirvieron para hacer conocer los problemas a una gran parte del público. Esto también despertó la conciencia acerca del valor de los humedales y empañó la imagen pública del sector arrocero, obligándolo a comenzar a considerar sus efectos sobre el medio ambiente y la necesidad de una negociación. El mismo proceso de nego-

ciación, aunque incompleto, permitió a los diversos actores alejarse de las posiciones extremas y buscar puntos de convergencia.

La decreciente influencia de las políticas nacionales específicas en los modelos actuales de desarrollo —inspirados por la concentración en el equilibrio macroeconómico, el comercio internacional y la liberalización de las inversiones y los mecanismos de mercado— se refleja en el comportamiento de los ministerios del gobierno central vinculados con la producción. Éstos afrontan crecientes dificultades operativas, pero continúan siendo los reductos de la resistencia burocrática y se niegan a experimentar las nuevas formas de gestión que requiere el desarrollo sustentable. No obstante, los instrumentos aceptados del desarrollo —las políticas públicas de desarrollo regional o sectorial, el financiamiento y el desarrollo de tecnologías— constituyen la fuente original de impactos territoriales y ambientales importantes y de conflictos asociados, factores exógenos que no son incluidos en las evaluaciones tradicionales (Scarlato 1996).

Es preciso definir una "nueva" estructura institucional donde la participación de la sociedad civil sea más apropiada y efectiva. Los ámbitos para este nuevo tipo de participación explorados en este estudio implican niveles y dimensiones múltiples, como la dimensión sectorial, que permite la interacción directa con quienes toman las decisiones y aplican los recursos privados a la producción y la inversión, y la dimensión regional-local, con la creciente gravitación de los gobiernos locales y otros actores regionales y locales en los procesos sociales que afectan su esfera de influencia. Los procesos de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos y comunidades locales que se están produciendo en diversos países de América Latina promoverán una forma de gestión más próxima a la gente y a los recursos naturales (Bervejillo 1994).

Los expertos vinculados estrechamente con la tecnología, la producción y las empresas —ingenieros agrónomos, ingenieros civiles, economistas, etc.— han sido formados en el paradigma de la "productividad" (en el sentido que le dio Trigo [1994]). Esto los convierte en una barrera para la participación de la sociedad civil, porque su percepción unilateral del proceso de desarrollo y sus estrechos vínculos con las empresas y los políticos hace difícil que apoyen acciones que cuestionan el "poder constituido". Los organismos que ahora constituyen el sistema nacional de investigación agrícola están "sujetos a la demanda" determinada por intereses sectoriales muy específicos; hacen hincapié en la productividad a corto plazo y no se destacan por realizar investigaciones relacionadas con la conservación de los recursos naturales y la sustentabilidad.

Se requiere un enfoque integral de la investigación que permita identificar los puntos cruciales en disputa y que plantee alternativas. Un enfoque de ese tipo será considerado independiente y confiable por los diversos intereses en juego, incluyendo los de los sectores sociales más pobres y marginados. Las instituciones con más arraigo en la sociedad civil (ONG y similares) que realizan investigación-acción en forma independiente pueden promover y facilitar objetivamente las negociaciones entre los diversos actores y, al mismo tiempo, defender los derechos generales de los ciudadanos cuanto sea necesario.

Reconocimiento

Agradecemos al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá y al Programa para el Manejo de los Recursos Naturales y Desarrollo del Riego de Uruguay el apoyo prestado a nuestra investigación básica.

Referencias bibliográficas

Bervejillo, F. 1994. Nuevos procesos y estrategias de desarrollo: territorios en la globalización. Prisma, 4.

Carballo, G.; di Landro, E. 1994. Estudio del uso de la tierra en relación a su aptitud, en la Cuenca de la Laguna Merín. (Procesamiento digital de imágenes satelitales). Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Investigaciones 119. 26 pp.

Chabalgoity, M.; Piperno, P. 1993. Atlas socioeconómico de la Cuenca de la Laguna Merín-Uruguay. Vol. I. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Investigaciones 109. 158 pp.

Damiani, O. 1993. Marco jurídico-institucional de la gestión ambiental del Departamento de Rocha. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Investigaciones 107. 51 pp.

Dourojeanni, A. 1991. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a municipios, microregiones y cuencas). Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Chile.

Irigoyen, R.M. 1993. La integración arroz-ganadería en la Cuenca de la Laguna Merín. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Investigaciones 113. 47 pp.

Nelson, M.; Couto, W.; Seré, C.; Chaparro, E.; Li Pun, H. 1992. Action research in resource management: the use of knowledge in decision-making systems. Regional Office for Latin America, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Documento interno.

Pérez Arrarte, C. 1994. Bases para el ordenamiento territorial de la Cuenca de la Laguna Merín: relaciones entre el uso y la aptitud de los suelos para el cultivo de arroz. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Seminarios y talleres 82. 10 pp.

——— 1995. Arroz: cultivo vs. sistema. Arroz, Montevideo, 3, 12–15.

——— 1996. Grupo de trabajo Medianeros y Sistemas Arroceros. Arroz, Montevideo, 5, 28–30.

Poggiese, H. 1994. Metodología FLACSO de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada). Facultad Latinoamericana para las Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Serie de documentos e informes de investigación 163.

Rilla, F.D.; Rudolf, J.C. 1992. Fauna del Área de Ramsar Uruguay. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Documento de trabajo 75. 13 pp.

Rubio, L.; Scarlato, G.; Stenger, H. 1993. Programa de evaluación de modelos arroz-ganaderos. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Documento de trabajo 85. 14 pp.

Scarlato, G. 1993a. La actividad arrocera en la Cuenca de la Laguna Merín: perspectiva histórica. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Investigaciones 108. 168 pp.

——— 1993b. Desarrollo y ambiente en la Cuenca de la Laguna Merín: un panorama sobre los conflictos y las respuestas. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. Documento de trabajo 84. 33 pp.

——— 1994. La actividad arrocera uruguaya, marco general y perspectiva regional. Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay. 109 pp.

——— 1996. Agricultural dynamics in subtropical zones of South America: productive systems, land use and public policies. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Montevideo, Uruguay.

Tommasino, H.; Scarlato, G.; Salgado, L. 1996. Análisis regional de las formas de acceso a la tierra y el agua. Arroz, Montevideo, 6, 28–31.

Trigo, E. 1994. Investigación agropecuaria, innovación institucional y desarrollo sostenible: el papel de las instituciones nacionales de investigación agrícola. PROCISUR(IICA), Montevideo, Uruguay. Diálogo XLII.

Viola, E. 1992. De la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable. Nueva Sociedad, 122.

Capítulo 13

Matagalpa, Nicaragua: Caminos nuevos para el manejo participativo en la cuenca del río Calico

Ronnie Vernooy y Jacqueline A. Ashby

En este capítulo se describe el progreso actual en el Proyecto para las Laderas del Centro Internacional de Agricultura Tropical en Nicaragua. Este proyecto de investigación orientada a la acción pretende proporcionar a quienes toman las decisiones en los diversos niveles la información estratégica y los instrumentos que necesitan para mejorar el manejo de los recursos naturales en el medio ambiente frágil y degradado de las laderas de América Central. Se describen las actividades brevemente, haciendo hincapié en los principios de organización y las medidas que orientan el proyecto. Concluimos con una síntesis de los impactos y las enseñanzas aprendidas hasta el momento.

El sitio y el contexto de la investigación

El Proyecto para las Laderas del Centro Internacional de Agricultura Tropical (ICTA) es un proyecto de investigación orientada a la acción que tiene el propósito de proporcionar a los agricultores, las asociaciones de éstos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los encargados de formular las políticas información estratégica y métodos para mejorar el manejo de los recursos naturales en el medio ambiente frágil y degradado de las laderas de América Central. Se lleva a cabo la investigación en cuatro cuencas, tres de ellas en Honduras y una en Nicaragua. El proyecto es patrocinado por la Corporación Suiza para el Desarrollo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y el

Banco Interamericano de Desarrollo. El trabajo de campo en Nicaragua es realizado por un equipo interdisciplinario de investigadores, que incluye al coordinador, el investigador asociado Jorge Alonso Beltrán, y las investigadoras auxiliares Nohemi Espinoza, Dominga Tijerino y María Eugenia Baltodano. El personal del ICTA residente en Cali, Colombia, y Tegucigalpa, Honduras, proporciona apoyo adicional en áreas tales como los sistemas de información geográfica y la investigación edafológica.

En Nicaragua, la zona de la investigación es la cuenca del río Calico, situada en la parte meridional de Matagalpa, a unos 125 km al nordeste de la capital, Managua (Figura 1). El río Calico es tributario del río Grande Matagalpa y su cuenca abarca una superficie de alrededor de 170 km^2. En 1997, la población total era de aproximadamente 23 800 habitantes, que vivían en 17 comunidades rurales (unas 13 000 personas) y la ciudad de San Dionisio, la capital del municipio (Baltodano et al. 1997).

El clima de la cuenca, que forma parte de la cadena montañosa central del país, es semiárido (800-1 600 mm de precipitación anual; la temperatura fluctúa entre 22,5°C y

Figura 1. Mapa de Nicaragua que muestra la ubicación general de San Dionisio.

25,0 %C). La altitud varía entre 350 y 1 250 m sobre el nivel del mar. Las actividades agrícolas se basan principalmente en los sistemas de producción de los pequeños agricultores: una combinación de cultivos de maíz y frijoles (un ciclo de maíz, dos ciclos de frijoles), la cría de ganado con un doble propósito (la leche se vende a la fábrica y se produce queso para el mercado local) y el café en las partes más altas (para la exportación). La tenencia de la tierra varía; todavía existe una cantidad considerable de familias sin tierras, un gran número de pequeños agricultores (con menos de 2 ha) y también unos cuantos grandes terratenientes.

Los principales problemas que afronta la gente son la pobreza, caracterizada por la falta de servicios educativos y de salud y las condiciones deficientes de las viviendas, una fuerte dependencia del maíz y los frijoles y ninguna o muy pocas alternativas de producción; la degradación del suelo, la escasez de agua y la deforestación. Según un estudio efectuado en 1996, el 76% de la población del municipio de San Dionisio es considerada pobre y el municipio es uno de los más pobres del país (Arcia *et al.* 1996). Los datos que reunimos en 1997 confirman que es real este altísimo porcentaje de personas que viven en la pobreza. Los habitantes del lugar explican que uno de los principales factores que contribuyen a estas condiciones es la situación de la tenencia de la tierra, que fuerza a muchos a rentar tierras y a otros a trabajar como jornaleros para ganar algunos ingresos adicionales (Baltodano *et al.* 1998).

Los problemas de los habitantes de la cuenca fueron agravados por el devastador impacto del huracán Mitch a fines de octubre de 1998. La cuenca del río Calico fue arrasada por el huracán, que destruyó 150 viviendas, caminos secundarios y el puente sobre el río Grande Matagalpa (desconectando así la zona del sur y el este del departamento de Matagalpa) y dañó escuelas rurales, centros de atención de salud y los cultivos de los campos. En una evaluación preliminar se estimó que se perdió alrededor del 80% de los cultivos de frijoles y el 40% del maíz. También fueron afectados el café, el sorgo, los frutales y las hortalizas. Cientos de árboles fueron arrancados de cuajo y arrastrados por el agua. Los habitantes de San Dionisio describieron las riberas recién formadas del río Calico como una playa; la fuerza del agua había ensanchado notablemente el lecho del río.

Problemas, conflictos y oportunidades para acuerdos de manejo alternativo

En septiembre de 1997, un taller participativo sobre el manejo de la cuenca reunió a un grupo mixto de 30 hombres y mujeres del lugar (agricultores, personal de las ONG y funcionarios del gobierno local), quienes identificaron los problemas fundamentales que afectan el manejo de la tierra y los medios de subsistencia de los habitantes de la zona de Calico, en diversos niveles: la comunidad, la microcuenca y la cuenca. Estos problemas incluyeron la degradación de la tierra, que provoca la reducción de los rendimientos, la deforestación, que origina la erosión del suelo y la pérdida de fauna y flora silvestres, la escasez y la contaminación del agua (Vernooy 1997). Los datos de la encuesta efectuada en 1997 como parte del estudio sobre la pobreza en toda la cuenca confirmaron esos resultados.

A comienzos del Proyecto para las Laderas, la situación en términos de la organización se podía describir mejor como la presencia y la intervención no coordinadas de una serie de ONG: el programa Campesino a Campesino, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, la Cooperativa para el Socorro Americano en Todas Partes (CARE),

PRODESSA-UCOSD, ODESAR, la Asociación Indígena de Matagalpa. Cada una de estas ONG opera en una o más de las 17 comunidades de la cuenca, proporcionando apoyo técnico en forma de técnicas de conservación del suelo, reforestación, diversificación, tratamiento después de la cosecha, créditos, apoyo para la comercialización y capacitación. Varias organizaciones, a veces en forma independiente, asisten a las mismas familias rurales. Existe también un Concejo de Desarrollo Municipal, constituido por representantes en el municipio de los ministerios de salud, educación, abastecimiento de agua y acción social, miembros del concejo municipal y el coordinador del programa Campesino a Campesino. Este concejo se concentra principalmente en la infraestructura: la construcción y reparación de caminos, escuelas y centros de atención de salud. A nivel de la comunidad, hay varios Comités de Agua Potable encargados de mantener el sistema de abastecimiento de agua, así como Comités de Padres que supervisan los programas implementados en los jardines de niños y escuelas primarias rurales, y una serie de grupos religiosos activos que abordan problemas de salud y actividades culturales. Los ministerios de agricultura y ganadería, recursos naturales y medio ambiente y de la reforma agraria virtualmente no están presentes en este contexto organizacional.

El principal problema que conduce a conflictos en la cuenca se relaciona con el acceso al agua potable y el uso de ésta. Han surgido tensiones entre los propietarios de tierras situadas en los tramos superiores del río y las comunidades aguas abajo, que dependen de esas fuentes para abastecerse de agua potable. Los usuarios aguas abajo se quejan de la negligencia de los propietarios de tierras en cuanto al mantenimiento de la fuente de agua y la deforestación de las áreas circundantes. También afrontan periódicamente las amenazas de los propietarios de cortar el suministro del agua. Un segundo tipo de tensión se manifiesta entre comunidades vecinas cuando una de las comunidades depende de otra para abastecerse de agua potable; un ejemplo de este tipo de tensión es la que se observa entre las comunidades de Susuli, que tiene una fuente de agua, y El Jícaro 2, que no tiene su propia fuente y depende de Susuli para abastecerse de agua. Algunos agricultores usan el agua del río en forma ilegal para el riego, una práctica prohibida por la ley municipal. Las autoridades municipales no pueden detener esto. Los usuarios aguas abajo se quejan porque se reduce el caudal de agua, con lo cual se limita la cantidad disponible para uso y consumo domésticos.

El acceso a la tierra y el uso de ésta constituyen otra fuente de conflictos. La incertidumbre acerca de la legalidad del proceso de reforma agraria y sus resultados continúa causando dificultades, en especial para los agricultores organizados en cooperativas. Varias cooperativas de la cuenca han recibido avisos de expropiación por parte de propietarios anteriores que han regresado a Nicaragua después de la elección del presidente neoliberal Arnoldo Alemán Lacayo en 1996.

Examinamos esta situación en términos de oportunidades para la acción:

- Determinar los problemas de manejo de los recursos naturales a nivel de la cuenca y las microcuencas;
- mejorar la participación de los habitantes de las zonas rurales en la toma de decisiones a nivel municipal;
- estimular la coordinación entre las ONG, el Concejo de Desarrollo Municipal y los ministerios (para aumentar el efecto de las actividades y evitar la duplicación); y

- facilitar la *concertación* cuando sea pertinente, concentrándola en la solución de conflictos por los recursos naturales y, tal vez, el desarrollo de un plan integrado de manejo de los recursos naturales.

En las reuniones y conversaciones con personal de las ONG y miembros del Concejo de Desarrollo Municipal, nos enteramos de que estaban conscientes de la falta de coordinación, la duplicación de las actividades realizadas por las ONG y las oportunidades existentes para una acción más concertada, pero ninguno estaba interesado en tomar la iniciativa de hacer algo acerca de esa situación. Sin embargo, unos meses después de nuestra llegada a la zona, propusimos revivir una de las ideas generadas por el programa Campesino a Campesino y la municipalidad: la reforestación de un tramo del río Calico. Rápidamente se logró la coordinación; se esbozaron una propuesta del proyecto y un proceso de planificación con el aporte de la mayoría de los actores locales y el trabajo fue encabezado por el presidente municipal de San Dionisio.

Actividades en marcha en la cuenca del río Calico

Aumentar la capacidad local de organización

En términos del fortalecimiento del proceso de organización en la zona, el equipo del Programa para las Laderas del ICTA llegó a un acuerdo con el programa Campesino a Campesino en San Dionisio con el fin de formar una serie de Comités de Investigación Agrícola Local (CIAL). La idea que sustenta esos comités es proporcionar a las comunidades del lugar un instrumento para realizar investigación participativa, concentrándose en la solución de problemas de manejo de los recursos naturales a nivel local (identificados mediante el análisis participativo de los problemas), y, de ese modo, aumentar la capacidad local de organización (Ashby *et al.* 1997). Los CIAL también fueron considerados elementos fundamentales para establecer una estructura organizacional a nivel de la cuenca que abordara los problemas y las oportunidades de manejo de los recursos naturales más allá de los límites.

Hasta el momento se han formado ocho CIAL, que funcionan bastante bien. Una cantidad considerable de personas han participado en las diversas etapas del proceso de investigación (representado por una escalera). Se han efectuado experimentos (la identificación de variedades desconocidas promisorias de maíz y frijoles), cuyos resultados han sido considerados positivos por los CIAL y los integrantes de las comunidades, y se ha establecido el compromiso de continuar la experimentación en 1999 en una escala más amplia. Surge una cantidad de nuevos líderes de los agricultores y los CIAL han participado en iniciativas a nivel de la cuenca. Esos comités están vinculados entre sí para intercambiar ideas y resultados dentro de la cuenca, y también con organizaciones de investigación y tecnología, como el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agrícola.

La reforestación de la cuenca

El resurgimiento de una iniciativa local y la formación de un comité interinstitucional sobre reforestación de la zona del río Calico constituyen una segunda actividad facilitada por el equipo del ICTA. Los miembros para este comité fueron seleccionados entre los integrantes del Concejo de Desarrollo Municipal. Además, a sugerencia del equipo del ICTA

se incluyó a un miembro del CIAL y a un agricultor con tierra a lo largo del río Calico. Sobre la base de un estudio de diagnóstico de los recursos naturales a lo largo de las riberas del río, coordinado por el ICTA, el comité preparó una propuesta de proyecto. Se obtuvo financiamiento para el proyecto y se estableció un vivero de árboles. La plantación de árboles a lo largo del río, con la participación de miembros del comité, agricultores locales y estudiantes de las escuelas secundarias de San Dionisio, se completó en septiembre de 1998. Esta experiencia demostró a las personas, las organizaciones comunitarias y las ONG del lugar que la concentración en la cuenca permitía debatir los problemas y probar posibles soluciones. El Concejo de Desarrollo Municipal de San Dionisio ha mostrado interés en utilizar el criterio de la cuenca en actividades futuras que encabece.

Fondos para el manejo local

Una tercera iniciativa se relacionó con el establecimiento de un fondo de pequeños subsidios para proyectos de manejo de los recursos naturales en las comunidades rurales, el cual sería manejado por una asociación de organizaciones comunitarias rurales que representaban diversos intereses o grupos de usuarios, con el apoyo de un miembro del equipo del ICTA (quien actuaría simplemente como asesor, sin una función oficial). Como una de sus primeras tareas, esta Asociación de Organizaciones Comunitarias apoyará iniciativas a nivel de grupos locales o de las comunidades para mejorar el manejo del agua, el suelo y los bosques. Se espera asimismo que la asociación cree el entorno para un proceso de desarrollo de tecnología y asistencia para el desarrollo más impulsado por la demanda, y que también contribuya a aumentar la capacidad de gestión. Durante la primera mitad de 1998, la asociación, con el apoyo del equipo del ICTA y mediante un proceso de planificación participativa, definió sus metas, objetivos, actividades, normas y disposiciones. Sus miembros también han expresado interés en establecer capítulos a nivel de la comunidad.

Uno de los participantes en la Asociación de Organizaciones Comunitarias es la Asociación de Comités de Agua Potable, organización coordinadora general de los Comités de Agua Potable (CAP) locales que existen en la mayoría de las 17 comunidades. Con el apoyo del programa Campesino a Campesino, la municipalidad y el departamento gubernamental relacionado con el agua potable, los CAP son responsables de la reparación y mantenimiento de los sistemas locales de abastecimiento de agua potable. Cobran pequeñas tarifas a los usuarios por este servicio. Las organizaciones que apoyan a los CAP están todas de acuerdo en que el fortalecimiento de los comités ayudaría a resolver algunos de los conflictos actuales acerca del acceso al agua potable y el uso de ésta, y prevendría conflictos futuros.

La investigación participativa y el análisis ambiental

Durante 1998, el Proyecto para las Laderas llevó a cabo una serie de análisis participativos de las microcuencas, que involucraron a pequeños grupos de informantes locales esenciales en cada una de las 15 microcuencas (agricultores, técnicos locales, promotores y vicepresidentes municipales). Los factores examinados incluyen el uso de la tierra (las zonas agroecológicas), el estado de los bosques, los recursos hídricos, los cultivos, la flora y la fauna silvestres, los animales domésticos, los pastizales e indicadores de las condiciones del suelo. Además, los participantes identifican las limitaciones y las oportunidades para la producción agrícola y el manejo de los recursos naturales en la zona (Espinoza y Vernooy 1998). Sobre la base de los resultados, se ha establecido un conjunto de indi-

cadores de los recursos naturales para la vigilancia y la comparación entre distintas microcuencas.

El propósito es presentar los resultados de estos análisis a los principales encargados de tomar las decisiones a nivel local, como el presidente municipal de San Dionisio, los organismos estatales y las ONG que operan en la cuenca, así como a la recientemente creada Asociación de Organizaciones Comunitarias, que pensamos que será un elemento clave. Los resultados permitirán a quienes toman las decisiones identificar las zonas con prioridad para la acción, donde los recursos naturales están ya deteriorados o corren un gran riesgo, u ofrecer otras opciones. Los análisis también serán útiles como un panorama anterior al Mitch del estado de los recursos naturales, que permitirá la comparación con la situación posterior al Mitch.

Con el fin de tener una mejor idea de las dimensiones de la destrucción y el daño provocados por el huracán, la Asociación de Organizaciones Comunitarias, con fondos del CIID, coordinará un estudio para evaluar los impactos del huracán Mitch sobre la base de recursos naturales en toda la cuenca. El estudio pretende proporcionar información detallada para el desarrollo de un amplio programa de reconstrucción y rehabilitación, en colaboración con ONG locales, los municipios y los ministerios gubernamentales a nivel regional y nacional.

Establecer un proceso de planificación

Sobre la base de los análisis en las microcuencas y considerando la situación nueva, posterior al huracán, el equipo del Proyecto para las Laderas pretende facilitar un proceso de planificación con la participación de múltiples involucrados que examine aspectos de organización o institucionales, la descentralización y la formulación de políticas a nivel de la cuenca, en el contexto de la reconstrucción, la rehabilitación y la prevención y mitigación de desastres. El propósito es examinar las actividades y estructuras de organización que existen actualmente (a nivel de la comunidad, las ONG y el gobierno), dónde operan y qué hacen. El próximo paso será determinar cómo estos procesos y estructuras pueden ser organizados a nivel de la cuenca para facilitar la planificación y el manejo de los recursos naturales en forma más participativa, eficiente y eficaz, con el fin de reconstruir lo que se perdió como resultado del huracán Mitch y renovar la producción agrícola. Si bien todavía es demasiado pronto para medir los impactos de estas nuevas formas de experimentación, planificación y organización, hasta el momento las personas han aceptado las ideas con entusiasmo y han realizado un considerable esfuerzo. El proceso de investigación participativa proporciona a las personas del lugar la oportunidad de analizar su propia situación, reflexionar sobre ella y descubrir las carencias y los vínculos entre diversos niveles de la ecología local y las organizaciones socioeconómicas de la cuenca. Se están explorando nuevos caminos para abordar los problemas que afectan los medios de subsistencia de la gente y está surgiendo un sentimiento colectivo de la estructura social de la cuenca.

Lecciones aprendidas

La investigación para la acción en la cuenca del río Calico en Matagalpa, Nicaragua, revela enseñanzas concernientes a métodos eficientes y principios de organización.

Los métodos

Los recursos de la cuenca son necesarios para diversos usuarios directos e indirectos, con intereses distintos y a veces opuestos o conflictivos. Sucede esto en particular en el caso de un medio ambiente de laderas diverso desde el punto de vista agroecológico, como la cuenca del Calico. La identificación de los involucrados es entonces fundamental para organizar un manejo sustentable a nivel de la cuenca. Como las condiciones pueden cambiar con el tiempo, también se requiere el análisis continuo de la configuración de los involucrados y sus intereses (Ravnborg y Ashby 1996).

También es fundamental la perspectiva interdisciplinaria. Los análisis del suelo y las microcuencas, importantes para las decisiones acerca del manejo, deben ser situados en el contexto de los grupos de usuarios, los múltiples intereses y otras características socioeconómicas. El carácter interdisciplinario también aumenta el conocimiento de la interrelación de los diversos niveles de análisis, desde la parcela, la finca y la comunidad, a la microcuenca y la cuenca. La combinación de la investigación de "diagnóstico" (por ejemplo, la división de la cuenca en zonas agroecológicas, la identificación de las áreas críticas para una intervención) y la investigación participativa para la acción (por ejemplo, mediante los CIAL, la formación de comités de múltiples involucrados, la formación de asociaciones de grupos locales, la determinación de los indicadores que usarán las personas del lugar, el estudio de evaluación participativa de los impactos del huracán) ayuda a proporcionar información multidisciplinaria sobre el estado de la base de recursos en los diversos niveles. También aumenta la participación de los usuarios de los recursos en el análisis de los problemas y las oportunidades y facilita la transición rápida de la investigación a la acción. Los agricultores experimentadores, los líderes locales y los agentes de extensión también tienen una función importante que cumplir, junto con los técnicos y los investigadores de las ONG y los ministerios gubernamentales.

Es preciso efectuar la vigilancia a nivel local del uso de los recursos con el fin de asegurar el acatamiento y la fiscalización. Para lograr mejores prácticas de manejo de los recursos mediante la acción cooperativa, las normas y las sanciones, es importante que las personas del lugar y quienes colaboran con ellas conozcan bien los procesos ecológicos, como la dinámica del suelo, los flujos de los nutrimentos y los ciclos del agua. Por consiguiente, la evaluación de los recursos y la vigilancia del uso de éstos son actividades esenciales en todo intento de mejorar las prácticas de manejo y los acuerdos reguladores. La vigilancia contribuirá a crear conciencia entre quienes toman las decisiones a nivel local acerca de la interdependencia de los recursos y, si se efectúa en forma colectiva, fácilmente puede generar habilidades y credibilidad y un sentimiento de propiedad y confianza.

Es preciso desarrollar instrumentos metodológicos que puedan usar las personas del lugar para analizar la situación local, abordar las restricciones, los problemas y las oportunidades, tomar medidas y vigilar los resultados. El nivel de las microcuencas parece ser útil para la intervención y la acción orientada a generar y ensayar ese tipo de instrumentos.

La organización

La naturaleza y las dimensiones de las cuencas también requieren cierta forma de acción colectiva para su manejo sustentable (Malanson 1993). En consecuencia, es preciso fortalecer e involucrar a las organizaciones locales para modificar las formas en que interactúan entre sí y con la sociedad en general (Campbell 1994; Anderson White y Ford Runge 1995). La meta es mayor y se necesita un control más equitativo de los recursos, ampliar

la gama de opciones de las personas menos favorecidas (las mujeres, las minorías étnicas, los campesinos sin tierra), aumentar su participación en la formulación de las políticas a nivel regional o nacional (dar espacio a más personas para que se hagan oír) y mejorar la calidad de su participación. Sin embargo, el fortalecimiento o establecimiento de grupos de interés no es un proceso fácil. La acción colectiva no surge en forma espontánea, aun cuando, desde el punto de vista de alguien ajeno al proceso, parezcan evidentes las ventajas posibles (Cernea 1989). Es fundamental generar confianza, pero esto toma tiempo. El reconocimiento de los aspectos positivos y los puntos débiles (las ventajas comparativas) de los distintos actores es también un principio clave, que contribuye a crear la confianza necesaria.

Nuestra experiencia sugiere que, para que funcionen las cosas, es útil tratar simultáneamente distintos niveles de organización en un proceso iterativo que busque identificar las interdependencias entre la comunidad, las microcuencas y la cuenca. Esto debe basarse en las iniciativas existentes, como los proyectos efectuados por las ONG (por ejemplo, CARE y el programa Campesino a Campesino en San Dionisio) y las organizaciones comunitarias locales (los CAP). La organización debe concentrarse en definir reglas y normas para el uso equitativo de los recursos. Para esto se requieren comunidades bien informadas (grupos de usuarios, involucrados) con la capacidad de entablar el diálogo y realizar tareas particulares. Esto a su vez exige un grado apropiado de organización popular o comunitaria, basada en la capacidad de gestión (Bromley y Cernea 1989) y liderazgo a nivel local, que involucre a organizaciones rurales tanto oficiales como no oficiales (véase, por ejemplo, Claridge y O'Callaghan 1997).

Los CIAL y la Asociación de Organizaciones Comunitarias también han demostrado ser buenos puntos de partida. Proporcionan un instrumento para que las personas del lugar se organicen alrededor de una cuestión específica (por ejemplo, los retos del manejo de los recursos naturales y la agricultura) y resuelvan los problemas percibidos a nivel local. Es necesario un mayor apoyo para este tipo de iniciativas locales y hay que involucrar a estas formas locales de organización en los asuntos municipales y de la cuenca, como la planificación del uso de la tierra, la reforestación, la distribución del agua y el manejo de los conflictos.

La experiencia del proyecto indica que es útil comenzar planeando actividades para reunir a las personas con el fin de que aprendan en forma práctica (presentando ideas, trabajando juntas, planeando en forma colectiva y participando en la vigilancia) (Uphoff 1992). Esto crea un foro para debatir problemas y soluciones y permite a las personas asumir la responsabilidad de nuevas iniciativas, como el proyecto de reforestación. Hay posibilidades para una mayor y más significativa interacción entre los grupos comunitarios, las ONG, el Concejo de Desarrollo Municipal, los ministerios gubernamentales, el ICTA y otros organismos en Matagalpa. No obstante, el punto de partida es el fortalecimiento de los grupos locales y el establecimiento de puentes entre ellos.

La integración y coordinación de las actividades de planificación, desde el nivel de la finca al de la microcuenca y la cuenca, también es esencial para generar prácticas de manejo más sustentables. Esto requiere reunir a los usuarios directos de los recursos que viven o trabajan en la cuenca. Sin embargo, las personas foráneas o los usuarios externos de los recursos también pueden tener intereses distintos de los de las personas que viven en la zona. Se requieren medidas para involucrarlos en las actividades de planificación y salvar las diferencias o negociar los intereses internos en oposición a los externos en la cuenca.

Los vínculos horizontales y verticales entre los involucrados pueden ser fortalecidos abordando carencias institucionales y de organización fundamentales. En Calico, esto implica crear y vincular en forma horizontal grupos locales de agricultores experimentadores (los CIAL) y facilitar, mediante el ICTA, vínculos verticales con los centros nacionales de investigación y de transferencia de tecnologías. El ICTA también ha facilitado, mediante talleres y reuniones, los vínculos horizontales entre las organizaciones que operan a nivel de la comunidad y entre estas organizaciones y las ONG, los ministerios y la municipalidad. La creación de esos vínculos ayuda a los actores locales a identificar fuentes de asistencia técnica y a ejercer presión sobre el gobierno para recibir los servicios que merecen. También contribuye a integrar a los gobiernos en el proceso de planificación local e influye en las agendas políticas más amplias.

La experiencia del Proyecto para las Laderas sugiere que los investigadores deben actuar como facilitadores del análisis y la acción en el plano local, estableciendo vínculos entre los conocimientos, las iniciativas y las formas locales de organización por una parte y, por otra, las fuentes externas de información y recursos. Las personas del lugar están interesadas en los conocimientos nuevos, pero con frecuencia carecen de las vías de acceso a ellos. Esta nueva función para los investigadores requiere el arte de escuchar con atención, hacer las preguntas adecuadas, promover la sinergia del grupo y asistir en el diagnóstico de los problemas y la definición de la misión.

Referencias bibliográficas

Anderson White, T.; Ford Runge, C. 1995. The emergence and evolution of collective action: lessons from watershed management in Haiti. World Development, 23(10), 1683–1698.

Arcía, G.; Mendoza, H.; Iachan, R. 1996. Mapa de pobreza municipal de Nicaragua. Informe para el Fondo de Inversión Social de Emergencia, Managua, Nicaragua. 49 pp.

Ashby, J.A.; García, T.; del Pilar Guerrero, M.; Patiño, C.A.; Quiroz, C.A.; Roa, J.I. 1997. Supporting local farmer research committees. *En* van Veldhuizen, L.; Waters-Bayers, A.; Ramírez, R.; Johnson, D.A.; Thompson, J. Farmers's research in practice. Intermediate Technology Publications, Londres, Reino Unido. pp. 245–263.

Baltodano, M.E.; Tijerino, D.; Vernooy, R. 1997. Proceso de identificación y características de la sub-cuenca del estudio, río Calico-San Dionisio, Matagalpa. *En* Proyecto ICTA Laderas América Central. Reportes de progreso 1997. Centro Internacional de Agricultura Tropical, Managua, Nicaragua. pp. 69–86.

——— 1998. Análisis de bienestar en la sub-cuenca del río Calico, San Dionisio, Matagalpa. Centro Internacional de Agricultura Tropical, Managua, Nicaragua. 17 pp.

Bromley, D.W.; Cernea, M.M. 1989. The management of common property resources. Banco Mundial, Washington, DC, E.U.A. World Bank Discussion Paper 57. 66 pp.

Campbell, A. 1994. Community first: landcare in Australia. International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido. Gatekeeper Series 42. 21 pp.

Cernea, M.M. 1989. User groups as producers in participatory afforestation strategies. Banco Mundial, Washington, DC, E.U.A. World Bank Discussion Papers 70. 70 pp.

Claridge, G.; O'Callaghan, B., ed. 1997. Community involvement in wetland management: lessons from the field. Incorporating the Proceedings of Workshop 3: Wetlands, Local People and Development. International Conference on Wetlands, 9–13 Oct 1997, Kuala Lumpur, Malaysia. Wetlands International, Kuala Lumpur, Malasia. 278 pp.

Espinoza, N.; Vernooy, R. 1998. Las 15 micro-cuencas del río Calico, San Dionisio, Matagalpa: mapeo y análisis participativos de los recursos naturales. Centro Internacional de Agricultura Tropical, Managua, Nicaragua. 100 pp.

Malanson, G.P. 1993. Riparian landscapes. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido. 296 pp.

Ravnborg, H.; Ashby, J.A. 1996. Organizing for local-level management: lessons from the Río Cabuyal watershed, Colombia. En ICTA Hillsides Agro-ecosystem Program Annual Report 1995–1996. Centro Internacional de Agricultura Tropical, Cali, Colombia. pp. 131–151.

Uphoff, N. 1992. Learning from Gal Oya. Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, E.U.A. 448 pp.

Vernooy, R. 1997. Memoria del taller. Manejo sostenible de cuencas: una introducción. Centro Internacional de Agricultura Tropical, Managua, Nicaragua. 40 pp.

Concepto

La política

Capítulo 14

Implicaciones para las políticas del manejo de los conflictos por los recursos naturales

Stephen R. Tyler

Los conflictos por los recursos naturales siempre han desempeñado una función en la sociedad humana pero las condiciones recientes han llevado a un aumento de su intensidad, su perfil público y su complejidad. Las políticas han prestado relativamente poca atención a la perspectiva más amplia del manejo de los conflictos. Es cada vez más importante escoger mecanismos e instituciones nuevos para manejar esos conflictos y resolverlos de manera productiva en interés de la sustentabilidad a largo plazo y la viabilidad económica a corto plazo. En este capítulo se examinan las experiencias documentadas en los estudios de casos y se obtienen enseñanzas de ellos pertinentes para la política pública en apoyo del manejo de los conflictos.

El clima cambiante de las políticas para los conflictos por los recursos naturales

El entorno político para el manejo de los recursos naturales ha cambiado notablemente en los últimos decenios. El crecimiento demográfico, los asentamientos agrícolas y el aumento del comercio, la inversión y las actividades económicas han intensificado las presiones sobre todos los recursos. Recursos naturales antes usados sólo en forma local han sido asignados a la fabricación de productos industriales (fibras, aceites, madera, minerales) o de alimentos de consumo internacional (café, carne, frutas). Tanto el desarrollo en gran escala

de los recursos para la exportación como la sobrepoblación local provocan desplazamientos de los usuarios rurales de los recursos hacia sitios cada vez más vulnerables e improductivos, en busca de tierras adecuadas para la agricultura en la cual basan sus medios de subsistencia.

No hay más "fronteras de los recursos". Virtualmente cada cambio del uso de la tierra, nuevo desarrollo o expansión del uso de un recurso implica ahora un conflicto (Ayling y Kelly 1997). El uso de los recursos naturales también continúa siendo un factor agravante en conflictos armados en todo el mundo (véase Suliman, este volumen) y, aun en los casos en que las verdaderas causas del conflicto pueden extenderse más allá de los recursos disputados, los conflictos por los recursos a menudo son los orígenes más visibles y simbólicos de la disputa (Tungittiplakorn 1995).

Históricamente, los conflictos a nivel local con frecuencia se abordaban con los mecanismos habituales o tradicionales para la solución de disputas. Las sociedades tradicionales no necesariamente compartían la perspectiva instrumentalista de la economía global moderna. Los conflictos no sólo se producían en un contexto económico en el cual generalmente se prefería minimizar el riesgo antes que maximizar las utilidades, sino que también se basaban en conceptos culturalmente específicos del valor y la espiritualidad que definían lo sagrado, lo secular y el campo de juego entre ellos. Sin embargo, con el colapso de las prácticas tradicionales y la penetración de las fuerzas económicas mundiales en el plano local, esos conflictos ahora a menudo caen bajo la jurisdicción del estado. El mayor alcance de la sociedad industrial y de consumo también ha transformado la definición de los conflictos por los recursos naturales (véanse Chevalier y Buckles, este volumen).

En las regiones periféricas, el estado con frecuencia ha actuado para ejercer su autoridad por razones de seguridad nacional, identidad nacional y creación de la nación, en contra de los intereses de los usuarios locales de los recursos (de Koninck 1994; Michaud 1994). Sin embargo, el estado se ve cada vez más restringido en su capacidad de actuar en forma unilateral, aun en asuntos sobre los cuales puede tener jurisdicción constitucional, como los recursos naturales. Los flujos mundiales de información pueden rápidamente situar los conflictos locales en el escenario regional o mundial. Aun en situaciones conflictivas aisladas y oscuras, el acceso al teléfono, Internet y otros instrumentos de comunicación electrónica hace cada vez más difícil, incluso para los regímenes más autoritarios, detener la divulgación de información contradictoria o impedir el escrutinio público de las intervenciones en el conflicto. Esto se está convirtiendo en un problema espinoso para los encargados de formular las políticas en todo el mundo. (Ejemplos de estas tendencias en el sudeste de Asia han sido documentados por Poffenberger [1990], Laohasiriwong y Kongdee [1995] y Posgate [1998].)

Una respuesta ha sido aumentar el esfuerzo dedicado a la planificación de los recursos; otra, revisar las políticas centrales relacionadas con el manejo de los recursos naturales. Se tiende a poner énfasis en las soluciones tecnocráticas, que establecen normas para la asignación de los recursos entre usos en conflictos. Si bien estos esfuerzos por evitar los conflictos a veces son útiles, a menudo no tienen éxito (y pueden incluso ser contraproducentes). Aun así, fundamentalmente los actores principales involucrados en los conflictos por los recursos en general quieren resolverlos porque la incertidumbre que rodea los conflictos no resueltos aumenta los riesgos para el comercio y la subsistencia de todos. Las políticas gubernamentales apropiadas pueden apoyar la aplicación de mecanismos innovadores de manejo de los conflictos.

La política pública como una causa de conflicto por los recursos naturales

Una importante medida inicial para identificar posibles contribuciones de las políticas al manejo de los conflictos por los recursos locales es reconocer las formas en que la política pública puede exacerbar esos conflictos. Hay muchas pruebas obtenidas en los estudios de casos de cómo políticas específicas, programas gubernamentales y su implementación han generado o agravado conflictos, aun cuando la intención fuera reducirlos. Esas contradicciones indican que no se conocen bien la naturaleza y la dinámica de los conflictos por los recursos locales y que las intervenciones tradicionales pueden ser contraproducentes.

Hay casos, por supuesto, en que los intereses políticos directos de elites centrales o nacionales entran en conflicto con los intereses de los pobres marginados del lugar (Chenier *et al.*, este volumen; Fisher *et al.*, este volumen). En esos casos, los instrumentos políticos del estado pueden ser aplicados de manera deliberada en forma unilateral. Sin embargo, se pueden sacar dos enseñanzas importantes de esos conflictos políticos:

- Aun cuando intereses directos choquen en el campo del uso de los recursos naturales locales, ninguna parte tiene completa libertad de acción. Por diversas razones, y a pesar del desequilibrio de poder político, una solución satisfactoria para todos los grupos tal vez requiera que ambas partes concilien sus intereses fundamentales antes de que cualquiera de ellas pueda hacer uso de los recursos en disputa. Por ejemplo, los terratenientes de Copán, Honduras, tuvieron que reconocer que, a pesar de su posición política poderosa, serviría mejor a sus propios intereses vender parte de sus tierras, en lugar de forzar al gobierno a continuar la confrontación (Chenier *et al.*, este volumen). En una situación políticamente sesgada, los instrumentos del estado no son útiles; como resultado de los conflictos políticos, el gobierno es ampliamente percibido como carente de legitimidad y es probable que toda intervención gubernamental exacerbe los problemas.
- Aunque exista un marco político imparcial para el manejo de los recursos naturales, las políticas pueden ser ignoradas o alteradas en su implementación bajo la presión de elites influyentes. Esta situación puede persistir a causa de la tradicional deferencia cultural, procedimientos oscuros del gobierno o la falta de información. Nuevamente, esas situaciones se han vuelto menos sostenibles, lo cual comienza a modificar el equilibrio del poder político. Es preciso ajustar las respuestas políticas para reflejar esos cambios.

Existen varias otras formas en que las acciones (o inacciones) directas de los organismos gubernamentales impulsados por las políticas pueden contribuir a los conflictos locales por los recursos.

Planificación e inversión no coordinadas

Los organismos sectoriales comúnmente preparan planes sobre la tierra y los recursos, estrategias de zonificación y mapas que reflejan sus propios objetivos; sin embargo, estos planes pueden ser contradictorios en el nivel local. Éste es un problema particular en las áreas protegidas, donde los administradores orientados hacia la conservación pueden ganar un fuerte apoyo político nacional e internacional para excluir a otros usuarios de los recur-

sos. No se trata simplemente de una exclusión física de la zona protegida sino también de un caso de exclusión conceptual e ideológica: a menudo se ha supuesto que los demás intereses son secundarios ante los ("urgentes, imperativos, antes pasados por alto") objetivos de la conservación y, por lo tanto, se piensa que esos otros intereses no conservacionistas pueden ser ignorados por los planificadores y administradores del área protegida.

Cada uno de los estudios de casos vinculados con áreas protegidas presentados en este volumen ilustra cómo los funcionarios gubernamentales se concentran en su misión de conservación de las áreas protegidas y prestan poca atención a la legitimidad de otras reclamaciones (Fisher *et al.*; Oviedo; Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen). En Bolinao, la simple propuesta de un área marina protegida exacerbó conflictos latentes en la comunidad (Talaue-McManus *et al.*, este volumen). Se aplican argumentos similares cuando los organismos gubernamentales están a cargo de la planificación y la inversión de los recursos en sus propios sectores (por ejemplo, forestal, agrícola, minero, de desarrollo industrial). Dentro de la comunidad local, diversos usuarios de los recursos están representados dentro de diferentes sectores y reciben señales contradictorias de los distintos organismos gubernamentales relacionados con la misma base de recursos. En Uruguay, los incentivos del gobierno para la expansión agrícola industrial estaban en conflicto con los intereses de la conservación y de otro tipo (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen). Los funcionarios gubernamentales por lo general no están conscientes de los conflictos y la confusión causados por las reglamentaciones, procedimientos y planes contradictorios de los diversos organismos (Fisher *et al.*, este volumen).

Insuficiente información o consulta

Los datos obsoletos o insuficientes y un conocimiento limitado de los usos de los recursos locales son problemas frecuentes en muchos países en desarrollo. A veces estos problemas no son reconocidos (es decir, los funcionarios del gobierno central piensan que conocen la situación mejor de lo que realmente la conocen) pero a menudo se toman decisiones sabiendo muy bien que los datos disponibles son insuficientes. Es sorprendente que, aun en los casos en que se reconocen las carencias de datos, rara vez se intenta la consulta local como una forma de aumentar el conocimiento antes de idear o poner en práctica una política. Como resultado, los planes y programas pueden en verdad empeorar los problemas que pretenden resolver. En Laos, por ejemplo, la política gubernamental de apoyo al manejo comunitario de los recursos fue implementada en forma tan rígida que la demarcación de las aldeas o las modificaciones de los límites crearon nuevos conflictos (Hirsch *et al.*, este volumen).

Políticas discriminatorias o poco claras de tenencia de la tierra

Muchos países tienen sistemas de tenencia de la tierra y los recursos que reflejan desigualdades históricas en cuanto a la riqueza y el poder político, o que han sido modificadas recientemente para fomentar la agricultura industrial en gran escala y la inversión de capital. Los intereses de los pequeños agricultores y los campesinos marginados han sido ampliamente ignorados. Como resultado, estas personas se involucran en disputas por los recursos que tradicionalmente han usado o manejado, pero sobre las cuales no tienen ningún derecho legal. Esas situaciones han surgido con frecuencia como resultado directo de políticas gubernamentales destinadas a promover la agricultura industrial o la plantación de bosques (Posgate 1998; Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen).

Desplazamiento y migración de la población

Un resultado común de importantes proyectos de desarrollo apoyados explícitamente por políticas gubernamentales es el desplazamiento de las poblaciones residentes. En muchos países también hay políticas que apoyan (o incluso fuerzan) la migración y el reasentamiento lejos de las regiones más pobladas y hacia las fronteras agrícolas. Además, diversas políticas de desarrollo regional pretenden atraer la migración voluntaria hacia regiones específicas de países grandes. Hay diferencias cruciales entre el reasentamiento voluntario y el involuntario, pero ambos pueden llevar a privaciones y conflictos, a pesar de que sean planeados y apoyados financieramente por el gobierno u otros patrocinadores de los proyectos (Cernea 1988).

Los conflictos por los recursos que nos interesan aquí normalmente surgen en el sitio de reasentamiento cuando las personas que inmigraron establecen fincas o comienzan a usar recursos que previamente habían estado a disposición de grupos locales. En muchos casos, los inmigrantes tienen un trasfondo cultural distinto del de los residentes del lugar. No comparten tradiciones comunes ni el reconocimiento de los valores y los tabúes vinculados con los recursos. No cuentan con un marco social común para identificar los derechos y los procesos asociados con los recursos. Tampoco son partícipes de mecanismos establecidos para el arbitrio, la distribución de los beneficios y el manejo de la propiedad común. Además, están muy presionados y en general tienen pocos conocimientos acerca de la base de recursos locales y cuentan con reservas limitadas de alimentos o dinero en efectivo. Se ven forzados a ser oportunistas en el uso de los recursos, situación que puede degenerar en el acceso sin restricciones.

Esta situación exige la imposición externa de normas y orden, junto con el diálogo inicial y la vigilancia. No obstante, los gobiernos generalmente subestiman el impacto y la perturbación causados por el reasentamiento y no reconocen los conflictos que surgen. Por ejemplo, en el distrito Vangvieng de Laos, donde fueron asentados los refugiados repatriados sin una atención adecuada a los usuarios ya existentes de los recursos, el conflicto resultante hizo imposible introducir proyectos piloto para mejorar el manejo (Hirsch *et al.*, este volumen).

Un método fragmentario para la reforma

En respuesta a los problemas o conflictos vinculados con el manejo de los recursos naturales locales, muchos gobiernos han introducido reformas en la tenencia, la descentralización de la autoridad administrativa o cambios en la organización del manejo de los recursos. Sin embargo, el alcance de las reformas a menudo se limita al sector del organismo responsable (por ejemplo, la explotación forestal social, el riego), con la consecuencia de que permanecen sin modificar instituciones locales estrechamente vinculadas. Así, por ejemplo, la reforma del sistema administrativo del gobierno local en Filipinas ha otorgado mayor autoridad a las unidades locales de gobierno para manejar los recursos naturales. No obstante, el apoyo técnico, la planificación y coordinación, el crédito y los sistemas de extensión y comercialización no están preparados para proporcionarles los instrumentos que les permitan aprovechar esta mayor autoridad. El resultado puede ser una mayor frustración e, incluso, el incremento del conflicto cuando las facciones internas o los municipios adyacentes persiguen sus propios intereses o luchan para abordar los múltiples proyectos contradictorios de los distintos organismos (Talaue-McManus *et al.*; Fisher *et al.*, este volumen).

Una vaga orientación política

Las políticas formuladas por los funcionarios del gobierno central tal vez sean comunicadas en forma deficiente a los organismos gubernamentales locales responsables de su implementación. En consecuencia, una reglamentación que puede ser clara para los funcionarios que la elaboraron y las autoridades políticas que la aprobaron, tal vez sea interpretada en forma por completo diferente por los funcionarios locales encargados de su aplicación. El sentido y la intención de la legislación a nivel nacional puede no ser una preocupación abrumadora para los funcionarios locales que afrontan los aspectos prácticos y las restricciones de su propia situación. Distritos vecinos pueden implementar las mismas leyes o reglamentaciones en formas contradictorias, lo cual lleva a nuevos conflictos entre los usuarios de los recursos que estaban incluidos en acuerdos previos (Hirsch *et al.*, este volumen).

Apoyo insuficiente para las reformas

Se pueden encontrar algunos elementos de reforma o reorientación del marco de manejo de los recursos en la mayoría de los casos descritos en este volumen. Sin embargo, casi siempre esas reformas no cuentan con suficiente apoyo. La descentralización de la autoridad no va acompañada de un financiamiento apropiado, capacitación o desarrollo de la capacidad entre los funcionarios encargados de implementar las políticas. Por consiguiente, políticas esclarecidas pueden no ser implementadas a nivel local o serlo en forma muy distinta de la prevista por quienes la formularon.

Un elemento esencial en las respuestas políticas eficientes a los conflictos por los recursos naturales es la capacidad de reconocer y prever este tipo de actividades gubernamentales contraproducentes. Evitar o corregir esos problemas permitirá contar con una base política sólida sobre la cual instaurar procesos de manejo de los conflictos en la administración de los recursos naturales. Algunos de los problemas están profundamente arraigados en el sistema político, pero el simple hecho de reconocerlos puede ser un paso importante en el camino hacia el manejo de los conflictos.

Respuestas políticas innovadoras

Las partes involucradas en los conflictos por los recursos a menudo presionan a los gobiernos con el fin de que intervengan directamente para resolverlos. Se puede encontrar una razón de esto en la teoría económica. En las disputas complejas por los recursos naturales, por lo general no es viable ni económicamente atractivo para las partes directamente involucradas organizar actividades orientadas a resolver los conflictos. Los costos de transacción son altos y muchos de los beneficios no llegan a los participantes y, por lo tanto, la participación gubernamental se justifica con el argumento del "bien público". Los gobiernos también tienen comúnmente autoridad constitucional y jurídica en el campo específico del manejo de los recursos naturales y, por consiguiente, pueden estar legalmente obligados a intervenir en casos de conflictos. En muchos casos, el estado también es uno de los reclamantes de los recursos disputados.

No obstante, precisamente porque el estado no es una parte desinteresada, puede ser limitada su función en la solución de conflictos por los recursos naturales. Las partes en conflicto tal vez no consideren al estado como un árbitro legítimo. Aun así, el estado puede ser un involucrado fundamental a causa de sus responsabilidades establecidas por

ley acerca del manejo de los recursos naturales. Cualquiera que sea su función en el conflicto, el apoyo del estado puede ser esencial para llegar a resultados provechosos a causa de su poder de imposición y apoyo de actividades colaterales de implementación (por ejemplo, inversión, capacitación, asesoramiento técnico). Este dilema tiene varias repercusiones importantes para las políticas. En primer lugar, la función del estado y sus agentes probablemente tenga que cambiar para responder a la necesidad de un mejor manejo de los conflictos. En segundo lugar, es probable que los mecanismos innovadores para resolver los conflictos por los recursos naturales conduzcan al apoyo político de nuevas instituciones y procesos fuera del ámbito oficial de la autoridad estatal, y a la aparición de nuevos actores y habilidades para manejar las situaciones conflictivas. Por último, la importancia de la transparencia de los procedimientos y el acceso a la información al resolver los conflictos comienza a definir cómo esas funciones, actores y procesos probablemente tengan que interactuar y cómo las políticas pueden promover u obstaculizar esa interacción.

No es probable que surjan pautas generales que los encargados de formular las políticas puedan aplicar en todos los casos cuando afrontan conflictos variables sobre los recursos naturales locales. Una lección fundamental obtenida de las experiencias descritas en este libro y en otros estudios es que la solución de conflictos y el manejo local de los recursos naturales se basan en soluciones específicas para el lugar. Hay pocas normas generales en cuanto a los tipos de intervención que podrían ser apropiadas, si bien se cuenta con útiles instrumentos de diagnóstico para evaluar la naturaleza del conflicto y las posibilidades de facilitar diversos tipos de soluciones (por ejemplo, véanse Bush y Opp, este volumen; Ramírez, este volumen). Las respuestas políticas deben reconocer y facultar a los involucrados locales para que sean más eficientes al evaluar sus propias necesidades, negociar con otros usuarios de los recursos, conocer e interpretar las evaluaciones técnicas de la calidad de los recursos e implementar soluciones de consenso. En síntesis, se puede lograr un gran progreso en el manejo de los conflictos mediante respuestas políticas que mejoren *el ejercicio del gobierno* en el plano local.

La función de la investigación como instrumento catalizador

Los casos demuestran repetidamente cómo la información desempeña una función catalizadora en el manejo de los recursos. El proceso de exponer, convalidar y compartir información acerca de la base de recursos y su uso es, en todos los casos, un primer paso crucial en el proceso. Por lo general, las diversas partes en conflicto no comparten un conjunto común de datos (por ejemplo, Oviedo, este volumen; Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen). Si bien la información por sí sola es insuficiente para llevar a una solución de los conflictos por los recursos, es un requisito previo para elaborar planes basados en el consenso. La información recopilada sirve para entender mejor a todas las partes y atrae la atención de quienes están en la periferia de los problemas. También requiere la participación de todas las partes en proporcionar información, a menudo contradictoria.

Como no es probable que las partes ofendidas en un conflicto compartan abiertamente la información, tienen que ser tratadas con respeto y dignidad para ganar su participación. Satisfacer este requisito es una forma excelente de comenzar un proceso de manejo del conflicto basado en el consenso. Los métodos de investigación participativa que otorgan un alto grado de control e iniciativa a los grupos e individuos que proporcionan información, en primer lugar pueden ser instrumentos útiles para ayudar a que los agentes que reúnen la información (por ejemplo, funcionarios gubernamentales) modifiquen sus propias actitudes hacia las diversas partes en conflicto. La investigación también constituye

un método para que los involucrados políticamente más débiles diluciden sus necesidades y convaliden sus supuestos acerca de la situación del conflicto, así como las posibles soluciones, con lo cual se proporciona una base más sólida para una eventual solución (Chenier *et al.*, este volumen).

Toda solución para una situación conflictiva debe basarse en un conocimiento minucioso de las idiosincrasias de cada contexto local singular. Siempre toma mucho tiempo obtener ese conocimiento, que nunca es transparente, por lo general resulta más complejo de lo previsto y es mejor proporcionado por las mismas personas del lugar y sus experiencias. Por consiguiente, el proceso mediante el cual se recopila, convalida, analiza y comparte la información es un elemento fundamental de todo ejercicio de manejo de un conflicto por los recursos naturales.

Sin embargo, la importancia de la información en el proceso de manejo del conflicto va más allá de la etapa de recolección. Muchos de los casos subrayan la importancia de compartir oportunamente la información y usarla para establecer vínculos entre los grupos de interés o entre autoridades locales y centrales con el fin de definir mejor los intereses y lograr la participación de diversos involucrados en el proceso (Fisher *et al.*, este volumen). La transparencia de la información y el análisis es esencial para crear y mantener la confianza necesaria para identificar intereses mutuos y tomar decisiones basadas en el consenso.

Nuevos métodos para la administración

En muchos casos, la función tradicional del estado de administrar y arbitrar el uso de los recursos naturales se ha visto sometida a tantas presiones a causa de las situaciones conflictivas que se ha tenido que modificar la naturaleza del mecanismo administrativo. Este tipo de cambio puede ser implementado sobre una base experimental en unos cuantos casos de prueba, pero con el tiempo implicará modificaciones estatutarias de la autoridad de los organismos responsables. Se pueden describir dos tipos de cambios administrativos: la delegación de autoridad del gobierno central al local y el co-manejo.

Estas innovaciones concuerdan ampliamente con varias otras tendencias que afectan la administración pública, las cuales varían de un país a otro pero incluyen los siguientes elementos:

- programas de ajuste estructural que exigen recortes del gasto del gobierno central en nombre de la austeridad;
- esfuerzos para hacer al gobierno más sensible a condiciones locales o regionales específicas, con el fin de lograr una mayor eficiencia y responsabilidad;
- una función más destacada para la sociedad civil y diversas organizaciones públicas con el fin de que influyan en la agenda de las políticas públicas;
- una expresión más amplia de opiniones acerca de las políticas por parte de un público cada vez más educado, con mejor acceso a la información; y
- menos alternativas en cuanto a los medios de subsistencia locales entre las personas afectadas por las decisiones políticas centrales.

Si bien los métodos específicos, los fundamentos políticos y el contexto varían de un país a otro, es notable que estos tipos de cambios estén en marcha en muchas jurisdicciones con sistemas políticos muy diversos (Tyler 1995).

Los estudios de casos presentados en este volumen incluyen buenos ejemplos de este tipo de cambios. En Costa Rica, el gobierno tuvo que abandonar su autoridad administrativa independiente sobre el área protegida de Cahuita ante la persistente y eficaz acción local. La iniciativa de exigir el derecho de expresar su opinión acerca de los usos del área protegida y su manejo cotidiano evidentemente se originó en la comunidad y fue resistida por las autoridades estatales. El novedoso mecanismo de co-manejo creado para resolver este conflicto ha proporcionado enseñanzas importantes tanto a los administradores profesionales de la reserva, que actúan como agentes del estado, como a la comunidad misma, que asume nuevas responsabilidades (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen). Este modelo administrativo ya se ha convertido en una alternativa para el método tradicional de manejo de las áreas protegidas en Costa Rica. Puede ser perfeccionado y oficializado a medida que se adquiera experiencia, y se puede repetir su empleo en otras situaciones cuando sea apropiado.

Por el contrario, en Filipinas la delegación administrativa oficial del manejo y la jurisdicción de los recursos naturales precedió al desarrollo de las instituciones locales necesarias para ejercer esa autoridad de manejo. En el caso de los recursos marinos costeros, donde la movilidad de los recursos, los límites jurisdiccionales, la superposición en la tenencia y los usos de navegación complicaban las cuestiones de manejo, los problemas eran especialmente agudos. La creación de un novedoso organismo local de planificación ambiental, caracterizado por la inclusión de múltiples involucrados y un proceso de toma de decisiones basadas en el consenso, ofreció a los gobiernos locales un mecanismo nuevo para ejercer su autoridad en el manejo de los recursos (Talaue-McManus *et al.*, este volumen).

La adopción del co-manejo local por los poderosos departamentos forestales estatales en la India ilustra las posibilidades y los riesgos de este tipo de reforma administrativa (Kant y Cooke, este volumen). Las reformas han oficializado una función para la comunidad en el manejo de los bosques, pero lo han hecho en forma centralizada y burocrática. A diferencia de los otros casos, donde la iniciativa y la estructura de las innovaciones se originaron en gran medida en las comunidades mismas, la nueva estructura administrativa para el manejo forestal conjunto (MFC) fue normalizada por el estado y aplicada sin hacer distinciones a miles de situaciones diversas y heterogéneas en las aldeas. En ciertos casos, ha funcionado razonablemente bien; en otros, ha fracasado por completo. Irónicamente, para una iniciativa destinada a abordar problemas de conflictos entre usuarios de los bosques de las aldeas y el estado (en su función de administrador de las tierras boscosas), el MFC por lo común *no* ha creado instrumentos o procesos para el manejo de los conflictos. El resultado es que los persistentes conflictos locales por el uso de los bosques, los procesos de manejo, la responsabilidad y la equidad amenazan la viabilidad de este método.

Reconocimiento de la legitimidad de múltiples involucrados

En general, en los sistemas de manejo por el estado se reconocen derechos sobre los recursos únicamente para un solo usuario o un pequeño número de ellos. A estas entidades se les otorgan licencias, títulos u otros documentos legales para certificar su derecho sobre los recursos. A cambio, el estado grava las utilidades comerciales provenientes de la explotación de esos recursos. Estos acuerdos a menudo se formulan de tal modo que los usuarios industriales en gran escala pueden tener acceso a la cantidad de materia prima que necesitan para ser competitivos en los mercados internacionales. Sin embargo, en re-

alidad los recursos a menudo son compartidos por múltiples usuarios que pueden tener derecho extractivos o no extractivos en grande o en pequeña escala.

Los conflictos inevitables no pueden ser resueltos si el estado reconoce sólo a un grupo de usuarios legítimos. De hecho, esa práctica puede exacerbar un conflicto latente (Suliman, este volumen). Una medida política fundamental es reconocer que existen múltiples involucrados, con diversos grados de legitimidad, en toda situación de disputa por el uso de los recursos. La solución de las situaciones conflictivas exige su participación y su compromiso con las soluciones.

En las islas Galápagos, por ejemplo, el manejo de las áreas marinas protegidas no pudo hacerse efectivo sin la elaboración de un plan basado en el consenso, que involucraba a las industrias del turismo y la pesca comercial (Oviedo, este volumen). Si bien los poderosos administradores del área protegida, que contaban con un fuerte apoyo internacional, dieron por sentado el consenso acerca de los objetivos del manejo de los recursos, en realidad existía una amplia gama de opiniones heterogéneas y conflictos incluso entre diversos grupos de la comunidad pesquera. Hasta que se reconoció a todos los involucrados importantes y éstos se reunieron para llegar a un consenso sobre el manejo, los intentos de imponer la autoridad del estado y sus planes oficiales de manejo sólo sirvieron para aumentar las tensiones y el conflicto.

La creación de un foro donde los involucrados pudieran representar legítimamente sus intereses y contribuir en forma equitativa a la solución de la situación conflictiva también fue un elemento esencial para el éxito en el caso de Bolinao, Filipinas (Talaue-McManus *et al.*, este volumen). Allí, los involucrados que representaban diversos intereses de la comunidad primero tuvieron que organizarse para escoger representantes que participaran en el grupo de múltiples involucrados. El proceso de planificación efectuado por este grupo también se basó en el consenso y requirió que el grupo abordara intensos conflictos que, en el pasado, habían sido dominados por las poderosas elites de la comunidad. Un signo del éxito del proceso fue el hecho de que el gobierno local reconociera el valor del grupo y buscara regularizar el organismo de múltiples involucrados, aun después de que se había resuelto el conflicto original.

Nuevas funciones para los funcionarios gubernamentales

Los tipos de cambios examinados antes a menudo implican importantes modificaciones de la misión de los funcionarios gubernamentales. Los deberes tradicionales de los funcionarios encargados del manejo de los recursos naturales incluyen reunir y analizar datos sobre el uso de los recursos, otorgar tenencias oficiales de los recursos, planificar y establecer las metas, orientar a los funcionarios y usuarios de los recursos del lugar, etc. No obstante, las innovaciones administrativas para apoyar el manejo de los conflictos exigirán que estos funcionarios aprendan todo un conjunto de habilidades nuevas. Serán esenciales las políticas para apoyar esas nuevas funciones si se desea que los mecanismos innovadores de solución de los conflictos contribuyan al manejo comunitario de los recursos naturales. Las nuevas funciones son facilitadoras, más que directivas. Si bien tal vez todavía se requieran sanciones, los funcionarios gubernamentales tendrán que acostumbrarse a compartir el poder. Al elaborar planes de manejo de los recursos, deben aplicar métodos participativos y consultivos. En lugar de ser expertos que toman decisiones administrativas, los funcionarios tendrán que actuar más como asesores, que pueden ayudar a las comunidades en conflicto a aclarar los hechos, identificar intereses comunes y llegar a un consenso. Este cambio no es una reorganización menor, implica una modificación fundamental del paradigma.

En la India, la implementación del manejo forestal conjunto ha sido considerablemente obstaculizada por la falta de reconocimiento de que se necesita un cambio fundamental por parte de los administradores profesionales de los bosques (Kant y Cooke, este volumen). Es natural que los funcionarios forestales locales, cuya posición social y poder provienen de su control administrativo del manejo y el uso de los recursos, se muestren reacios a compartir la autoridad de tomar esas decisiones, a pesar de las directrices oficiales que reciben de sus superiores. Los intentos de identificar innovaciones locales para mejorar el manejo de los recursos en Laos rápidamente se concentraron en la función crucial de los funcionarios del distrito en cuanto a facilitar, encabezar y apoyar la planificación del manejo comunitario de los recursos (Hirsch *et al.*, este volumen). La clave para introducir con éxito un proceso de manejo local y reconocer su potencial de contribuir al manejo de los conflictos fue la capacitación y el desarrollo de habilidades de los funcionarios forestales y agrícolas del distrito, combinados con su entusiasmo y compromiso. En diversos casos, los organismos gubernamentales oficialmente responsables de la planificación y administración de los recursos fueron obligados a adoptar nuevas funciones consultivas, nuevos procesos de toma de decisiones y cambios en los mecanismos tradicionales de planificación y coordinación. Cuando esas reformas resultaron particularmente difíciles para el gobierno o cuando los organismos gubernamentales tropezaron en sus nuevas funciones, también falló el proceso de manejo del conflicto (por ejemplo, Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen).

Nuevas funciones para los mediadores independientes

Hay muchos límites para los tipos de funciones que puede desempeñar en el manejo de los conflictos aun el gobierno más dispuesto a las reformas. Las responsabilidades del estado por el manejo de los recursos naturales implican que casi nunca es una parte desinteresada en los conflictos por los recursos y a menudo puede ser una causa importante; las habilidades necesarias para apoyar los procesos de manejo de los conflictos no son aquellas para las cuales han sido capacitados los funcionarios gubernamentales; y los requisitos de compartir el poder y asegurar una posición igual a todos los involucrados con reclamaciones oficiales y no oficiales no siempre son fáciles para los funcionarios que han dedicado la mayor parte de su carrera a imponer sólo un conjunto de reclamaciones sobre los recursos. En consecuencia, las políticas que apoyan el manejo de los conflictos deben reconocer la importancia crucial de un conjunto nuevo de actores en el manejo de los recursos: los mediadores-facilitadores externos, independientes del gobierno.

Esta función tal vez no sea tan nueva después de todo. La mayoría de las sociedades tradicionales reconocen y valorizan la función de mediador, distinta de la autoridad de los ancianos o los líderes, como una cuestión de necesidad social práctica (Chevalier y Buckles, este volumen). El contexto de mediación es fundamental. En muchas culturas asiáticas es en extremo difícil para los gobiernos intervenir en procesos de mediación, en particular para los funcionarios de más alto nivel, como resultado de los imperativos sociales de la posición social, la deferencia y la autoridad. Por consiguiente, sin un interés directo en los procesos o los resultados de la mediación, los funcionarios principales pueden ignorar los resultados obtenidos mediante esfuerzos en un nivel inferior. Una solución en el contexto asiático es establecer vínculos entre organizaciones con experiencias similares y llevarlos desde el nivel de la comunidad hasta los organismos y los encargados de formular las políticas del gobierno, como una forma de converger en el consenso cuando la mediación es culturalmente difícil (Fisher *et al.*, este volumen).

Las políticas gubernamentales pueden generar oportunidades para la mediación durante las disputas. Sin embargo, deben incluir mecanismos para determinar las posibilidades de éxito desde el comienzo y adoptar medidas que garanticen la seguridad de los mediadores cuando se deterioren las situaciones. Por ejemplo, cuando una o más de las partes son intransigentes o piensan que sus objetivos pueden ser alcanzados en forma unilateral, no es probable que tenga éxito la mediación. Las situaciones pueden cambiar con rapidez y muchas situaciones conflictivas son en extremo variables.

La función, tareas, habilidades requeridas y *modus operandi* de un mediador eficiente dependerán del contexto específico de la disputa. Si bien una perspectiva norteamericana tendería a hacer hincapié en la neutralidad y la imparcialidad (basadas en nuestro sistema jurídico de solución de disputas), las sociedades fuertemente tradicionales podrían adoptar un método muy diferente, en el cual tal vez no sean apropiadas la neutralidad y la imparcialidad (Chevalier y Buckles, este volumen).

La característica fundamental de un mediador-facilitador eficiente en los conflictos por los recursos naturales es su credibilidad entre las principales partes que intervienen en la disputa, ya sea que la credibilidad provenga de sus conocimientos técnicos, experiencia profesional, posición social, parentesco o sabiduría (la "autoridad" por lo general es un mal criterio para seleccionar a los mediadores). El mediador-facilitador eficiente suele ser muy hábil en esa práctica y no tiene intereses económicos directos en los resultados del conflicto. Comúnmente conoce la naturaleza del "desarrollo comunitario" y sus tareas asociadas de negociación, desarrollo del liderazgo y educación. Esas tareas y habilidades ayudan en el proceso de identificar a los involucrados y facilitar la interacción productiva. En ciertos casos, tal vez ya existan instituciones oficiales con misiones de mediación en las disputas, que pueden ser adaptadas para cumplir una función esencial en la solución de los conflictos por los recursos. Por ejemplo, en el caso del área protegida de Cahuita, el mediador gubernamental proporcionó un canal legítimo para las quejas del público y tomó las medidas iniciales para llegar a una solución de consenso (Weitzner y Fonseca Borrás, este volumen).

Tanto en Indonesia como en Honduras la función de mediador fue desempeñada por una organización no gubernamental (ONG) técnicamente competente. La participación de los mediadores surgió en distintas formas en cada caso. La Coalición para las Tierras Altas de Nusa Tenggara fue iniciada y dirigida por una ONG que vio la necesidad de cambiar su actitud de defensa a la de facilitación, tratando de mejorar y desarrollar sus habilidades de mediación sobre la marcha (Fisher *et al.*, este volumen). En Honduras, inicialmente se pidió a la ONG que interviniera a causa de sus sólidos conocimientos técnicos, su manifiesta independencia de los intereses en disputa y su credibilidad y conexiones en el plano internacional (Chenier *et al.*, este volumen). No obstante, no siempre es apropiado basarse en las ONG: el factor importante es la competencia y la credibilidad del mediador. En las islas Galápagos, se contrató a mediadores profesionales con el fin de facilitar las discusiones entre los múltiples involucrados sobre el manejo de la reserva marina (Oviedo, este volumen). En todos los casos, los resultados provechosos fueron atribuidos en parte a los aportes cruciales de los mediadores-facilitadores.

La importancia de un mediador capacitado y hábil en facilitar el proceso de manejo del conflicto tal vez parezca obvia. No obstante, entre los tecnócratas que no han estado expuestos a la práctica del manejo de conflictos la necesidad de esas habilidades está lejos de ser evidente y la necesidad de las habilidades e instrumentos solamente se vuelve obvia para los encargados de formular las políticas cuando los han visto en acción. Por ejemplo, el primer programa oficial de capacitación en la solución de disputas en Tailandia fue

establecido recientemente en la Universidad de Kohn Kaen, con un mínimo apoyo de donadores externos. Diversos elementos administrativos del gobierno tailandés habían estado embrollados en disputas cada vez más acres con el público durante el último decenio, pero había habido pocos intentos de desarrollar instrumentos y métodos para abordar con más eficiencia esos conflictos. En el breve período transcurrido desde su inicio, el nuevo programa ha capacitado a miles de funcionarios tailandeses, a expensas del gobierno del país, y sus métodos han sido elogiados y ampliamente adoptados (Armstrong 1998).

Un marco político para el manejo de los conflictos por los recursos naturales

Las experiencias antes descritas bosquejan el tipo de marco de políticas públicas en el cual se puede aplicar mejor el manejo de los conflictos por los recursos naturales. El núcleo de este marco es el reconocimiento de la necesidad de involucrar a las partes principales, en lugar de abstraer datos, analizar y generar soluciones técnicas impulsadas por los expertos: "Es más probable que surjan ideas innovadoras y prácticas para resolver los problemas difíciles si a quienes son afectados por las soluciones se les da cierta responsabilidad en el diseño de éstas" (Grzybowski 1998, p. 92). El manejo de los conflictos requiere la aceptación, en especial de los organismos gubernamentales pero también de otras partes interesadas, de la necesidad de la responsabilidad mutua y la solución conjunta de los problemas.

La coordinación administrativa

El primer elemento de un marco político es una mejor coordinación local de la administración de los recursos naturales. La planificación efectuada por los organismos sectoriales debe estar estrechamente vinculada y coordinada en el plano local, donde normalmente surgen los conflictos. Es probable que esa coordinación implique una mayor función para los administradores del gobierno local, grupos externos o ambos. En ciertos casos, cuando los administradores locales carecen de las habilidades necesarias o de otros recursos, la coordinación podría ser manejada por ONG técnicamente competentes y comprometidas o por un organismo especial (o comisión) en un nivel superior del gobierno, asignado específicamente para llevar a cabo esa función. La función de coordinación puede ser permanente u orientada a abordar una situación conflictiva específica. Esa función puede ser mejorada mediante el desarrollo de instrumentos especializados para coordinar los datos espaciales y sobre los recursos (bases de datos, sistemas de información geográfica, sistemas especializados).

El intercambio de información y las comunicaciones

La importancia de compartir la información fue subrayada en muchos casos. El intercambio de información puede resultar de una mejor coordinación administrativa por los organismos sectoriales, cuando estos grupos realmente tienen datos que compartir, o puede ser consecuencia de una investigación específica realizada por partes independientes fiables. El intercambio de información puede aumentar la transparencia, crear confianza, resolver problemas vinculados con hechos y distinguir éstos de los problemas de intereses. El pro-

ceso de realizar la investigación y compartir la información también puede servir como un instrumento valioso para identificar y hacer participar a los diversos involucrados.

La identificación y el análisis de los interesados

La identificación de los interesados puede ser producto del intercambio de información o de la investigación. El reconocer las diversas partes interesadas con intereses legítimos puede ser, en sí mismo, un acto de redistribución del poder político, en los casos donde el estado ha asumido anteriormente responsabilidad exclusiva por las decisiones en materia de gestión. La aplicación de instrumentos analíticos especializados para diagnosticar la gama de intereses y la capacidad de los interesados fortalece la capacidad de los mediadores para guiar el proceso (Ramírez, este volumen).

Participación de un intermediario legítimo

Un intermediario legítimo puede ser un mediador externo, un organismo público independiente con credibilidad (por ejemplo, el defensor del interés público) o una persona "de adentro" culturalmente apropiada. El manejo de los conflictos es un proceso más que un paquete específico de soluciones estándares. El proceso necesita la orientación experta de individuos e instituciones capaces de ganarse la confianza de todas las partes. En muchos casos, es imposible para el gobierno desempeñar esta función y la política pública debe tomar medidas para contratar profesionales externos. A menudo también es poco práctico que los tribunales cumplan esa función, aun cuando exista un sistema judicial independiente y bien desarrollado. Los problemas comúnmente no son susceptibles de una definición y adjudicación jurídicas y los intentos de definirlos en términos de "derechos" mediante la legislación oficial son poco atinados e inflexibles.

Un proceso de interacción

El intercambio de información y la identificación de los involucrados representan el comienzo de un proceso de interacción. Según las dimensiones y la gravedad del conflicto, tal vez no sea posible comenzar la interacción en ninguno de los elementos específicos. La creación de confianza y el intercambio de conocimientos pueden empezar con cuestiones periféricas, menos controversiales. La interacción puede adoptar diversas formas según el contexto y los actores involucrados, desde las consultas a múltiples interesados (mesas redondas) a negociaciones oficiales o la mediación.

Es mejor basar estas interacciones en las prácticas tradicionales o en mecanismos de solución de disputas cuando existen vestigios de instituciones tradicionales que pueden ser modificadas para incluir a las partes y al contexto del problema contemporáneo (Lindsay 1998). Como los participantes de todas las partes del problema aprenden más en cada etapa sucesiva de interacción, los problemas se definen con mayor claridad y aumentan las probabilidades de resolver con éxito el conflicto. Cuando se usan métodos para aumentar la transparencia en cada etapa mediante el intercambio de información, la revisión de las conclusiones y el debate abierto de la evidencia, todos los participantes pueden incrementar su compromiso (CORE 1994).

Un marco jurídico y equidad de los procedimientos

Para que el proceso avance del manejo *ad hoc* de una crisis a una práctica sistemática, se requiere algún tipo de marco jurídico general. El propósito sería conferir cierta legitimidad y estructura al proceso sin restringirlo abiertamente. La participación debe ser voluntaria pero, al mismo tiempo, también se deben establecer mecanismos para asegurar que todas las partes (en especial el gobierno) se comprometan con el curso de acción acordado mutuamente.

Si bien muchas culturas tradicionales han aceptado procedimientos sociales para abordar las disputas por los recursos, pueden presentarse dificultades al instaurar esos procedimientos como instrumentos jurídicos ("ley tradicional"). La ley tradicional no es una ley en el sentido estatutario sino, más bien, una serie de convenciones sociales dinámicas. Tal vez no se equipare a normas cada vez más rigurosas de transparencia y equidad y puede padecer la falta de reconocimiento en los casos de disputas transculturales. En consecuencia, si bien los procesos tradicionales de solución de disputas proporcionan elementos para el diseño de interacciones orientadas a lograr soluciones mutuas, tal vez no sean útiles como base para estatutos facultantes sólidos y generalizables.

Las cuestiones abordadas por un marco jurídico general de ese tipo pueden incluir los criterios de justicia y equidad en los procedimientos para asegurar que las partes razonablemente afectadas puedan participar en forma plena, para garantizar la naturaleza de la supervisión, las apelaciones a los procedimientos y el acceso a la información y los instrumentos para interpretarla. Esto tal vez también exija contar con ciertos recursos mínimos que permitan a todas las partes participar (fondos para viajes, traducción, impresión, comunicaciones, análisis independientes).

Un gobierno local fuerte

Los gobiernos locales por lo general no están bien capacitados ni equipados para abordar intervenciones en los conflictos. El fortalecimiento de las habilidades, los procedimientos de supervisión, la mayor transparencia y el suministro de conocimientos especializados serán necesarios para aumentar la capacidad del gobierno local de afrontar esos problemas. La solución apropiada de los conflictos mediante intervenciones bien mediadas puede fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales al esclarecer las funciones y misiones y tomar disposiciones para imponer soluciones a nivel local basadas en el consenso, en beneficio de las partes afectadas (por ejemplo, Truong 1998; Oviedo, este volumen).

El apoyo externo

Hay muchas áreas en las cuales es vital el apoyo externo para un proceso local de manejo de los conflictos: la recopilación, convalidación e intercambio de información; el desarrollo de habilidades; la mediación; la legitimación de los resultados. Ese apoyo es particularmente importante una vez que el proceso de manejo del conflicto ha generado un resultado positivo. La implementación de soluciones del conflicto basadas en el consenso comúnmente requiere servicios, inversión, vigilancia y retroalimentación de información. En muchos casos, son insuficientes los recursos locales para esas actividades y el apoyo externo, ya sea del estado o de otros donadores, será esencial, en particular en las primeras etapas. Las soluciones de los conflictos graves siempre son inicialmente frágiles y las políticas deben reconocer la necesidad de un apoyo flexible pero urgente en esas condiciones.

La investigación

En la mayoría de estas dimensiones de la respuesta política existe una función importante para la investigación interdisciplinaria aplicada, impulsada en el lugar, con el fin de determinar las bases de un conjunto de datos compartidos, adaptar instrumentos para la coordinación administrativa y crear nuevas formas institucionales y estatutos habilitantes en los niveles de gobierno local y superior. Estas áreas de investigación requieren una amplia gama de conocimientos en campos que abarcan desde las ciencias naturales hasta las tecnologías de la información, las ciencias del comportamiento, la economía y el derecho. Los métodos de investigación y los resultados generados no recaerán en una sola disciplina sino que exigen una síntesis de los métodos y los procedimientos de varias disciplinas. Estos procesos se basan en principios de aprendizaje mutuo y cambio y adaptabilidad mediante la interacción, muy similares a los empleados en la práctica de la investigación para la acción participativa (IAP). Las experiencias recientes usando la IAP interdisciplinaria en la reorganización de sociedades que han sufrido conflictos violentos han demostrado la eficacia de la investigación rigurosa y neutral en contextos análogos a los de los conflictos locales por los recursos naturales, e incluso en otros contextos más severos (Stiefel 1998).

El factor tiempo

El manejo de los conflictos por los recursos naturales mediante la aplicación de algunos de esos instrumentos y la interacción de las partes directamente involucradas requerirá tiempo. El intercambio de información, la representación, la negociación, el argumento, la aceptación, son todos pasos que requieren tiempo y no hay atajos para llegar a una solución. Bajo la presión de intereses políticos o económicos, a menudo se descuida este factor.

Los retos para crear un ambiente político favorable

El manejo adecuado de los conflictos exige la cooperación entre los diversos involucrados y la identificación de acciones e intereses mutuamente dependientes. Las partes diseñan sus propias soluciones en forma cooperativa. Este enfoque de la solución de problemas *no* concuerda con el criterio simplista de la tecnocracia moderna. Tenemos complejos sistemas de estudio especializado, análisis y organización institucional para escoger la "mejor solución" con fundamentos técnicos, económicos, políticos, religiosos o, incluso, de diversos tipos. No tenemos sistemas bien desarrollados para promover y apoyar a los involucrados en decisiones acerca del diseño de soluciones colaborativas. En ausencia de esos sistemas, aun los involucrados mismos a menudo renuncian a la responsabilidad y esperan que alguien más (a menudo el estado) resuelva el problema.

Cualquiera de las innovaciones políticas descritas anteriormente apoyará la aplicación de instrumentos y métodos de manejo de los conflictos, como los descritos en los estudios de casos. Tomadas como un paquete e implementadas juntas, esas medidas equivaldrían a un poderoso compromiso no sólo con un manejo del conflicto basado en el consenso, sino también como un paradigma del manejo comunitario o centrado en los usuarios de los recursos naturales. Sin embargo, los agentes del cambio, ya sea dentro o fuera de los organismos gubernamentales, deben estar conscientes de que introducir un paradigma nuevo es un proceso prolongado y arduo. Los cambios nunca son fáciles. Los

estudios de casos indican que a menudo puede ser el gobierno central quien más se resista a esos tipos de innovación (Pérez Arrarte y Scarlato, este volumen). La mayoría de los cambios necesarios implican que los organismos gubernamentales deleguen, transfieran o renuncien a parte de su autoridad sobre el manejo y el uso de los recursos naturales. Es raro que algún organismo público voluntariamente reduzca su poder; quienes traten de implementar esas innovaciones deben reconocer las dificultades que afrontarán.

Parte del problema es que los cambios antes sugeridos no concuerdan con la imagen tradicional que de sí misma tiene una organización profesional moderna, basada en conocimientos especializados. Los profesionales en el servicio público son empleados sobre la base de sus conocimientos especializados. Esperan analizar información técnica y emitir juicios profesionales acerca de soluciones "óptimas" de problemas complejos. No esperan trasladar la solución de problemas a grupos de personas del lugar o "de afuera". No obstante, los funcionarios gubernamentales más directamente responsables del manejo de los recursos locales deben adoptar una función facilitadora, que requiere nuevos conocimientos y habilidades, para apoyar los procesos de manejo de conflictos basados en el consenso y la participación. La magnitud del cambio necesario no debe ser subestimada. Los cambios en la estructura organizacional, las denominaciones y descripciones de los cargos se efectúan fácilmente en el papel, pero la modificación de actitudes y supuestos sólo se puede lograr a largo plazo.

La reorganización y los cambios en los recursos humanos tendrán que reconocer los sistemas internos de incentivos de los organismos públicos involucrados (promociones, transferencias, recompensas) y reestructurarlos para apoyar las nuevas políticas. La pérdida percibida de cierta autoridad directa y del poder de toma independiente de decisiones será muy amenazadora para los individuos y la organización en general. En cualquier burocracia, es peligroso conceder autoridad de línea de mando (es decir, la capacidad de gastar dinero en proyectos locales y tomar decisiones acerca de lo que sucede sobre el terreno). Reduce no sólo la influencia directa del organismo sobre los usuarios sino también su poder relativo dentro del gobierno. Las perspectivas en la carrera y las vías de promoción se verán amenazadas. Una forma de atacar estos problemas es identificarlos explícitamente y asegurar que el organismo reformado de manejo de los recursos, junto con los profesionales que lo integran, recibirán el mayor reconocimiento posible por sus logros y por la dificultad de su tarea, ante la disminución del impacto fiscal y la autoridad política.

La percepción de que el paquete de medidas políticas examinado anteriormente podría "debilitar" a los organismos tradicionales de manejo de los recursos puede ser modificada reforzando la importancia de los organismos estatales al continuar cumpliendo la función legítima de proteger los intereses públicos. En varios sentidos, la adopción de políticas más favorables para los métodos de manejo de los conflictos en realidad aumentará la importancia de ciertas normas administrativas, en particular en relación con la coordinación de diversos organismos encargados de los recursos, la convalidación y el suministro de información y la vigilancia de los resultados del manejo basado en el consenso. Todas estas actividades pueden sustentarse en las funciones tradicionales de esos organismos.

La delegación del manejo de los conflictos y de la autoridad para planificar los recursos también exigirá que el gobierno adopte procedimientos de vigilancia (no de control) con el fin de asegurar que los intereses públicos están representados y protegidos de estrechos intereses localistas. Por ejemplo, muchos problemas vinculados con los recursos naturales atraviesan las fronteras políticas locales y las decisiones de consenso dentro de una jurisdicción tal vez sean perjudiciales para quienes están "aguas abajo". Las innovaciones

políticas para dar más oportunidades al manejo de los conflictos todavía tendrán que producirse dentro de un marco que asegure un manejo integral de los recursos, la equidad administrativa y la eficiencia (CORE 1994). Esto continuará planteando desafíos tanto técnicos como profesionales.

En consecuencia, muchos de los obstáculos para introducir estas innovaciones políticas pueden ser considerados retos de presentación y percepción. Habrá una necesidad continua de conocimientos profesionales y liderazgo centrales, a pesar de la pérdida de cierta autoridad directa y control en ese nivel. No obstante, también se necesitarán nuevas habilidades y comportamientos para asegurar la introducción y aplicación con éxito del manejo de los conflictos en el ámbito de los recursos naturales.

Problemas sin resolver

Subsisten varias dificultades en nuestro marco de políticas. Un problema fundamental es resolver la dinámica entre los actores locales, incluido el gobierno del lugar, y el estado. La solución de conflictos diseñada en forma participativa y basada en el consenso de múltiples involucrados pone tanto la responsabilidad como la iniciativa en manos locales. Sin embargo, debe persistir una función fuerte y legítima para el estado. Por ejemplo, varios casos demuestran que la comunidad por sí sola no puede implementar o imponer soluciones sin la aprobación de los niveles superiores de gobierno (Hirsch *et al.*; Talaue-McManus et al., este volumen).

La comunidad también necesita la autoridad del estado para fortalecer su capacidad de tratar con intereses externos grandes y poderosos, como las corporaciones multinacionales. Sería útil describir y divulgar otros mecanismos que proporcionen a los involucrados de la comunidad los instrumentos y el apoyo necesarios para participar sobre una base más equitativa con los intereses externos y del estado (se han sugerido redes de ONG y la instauración de un consorcio en ciertos casos, por ejemplo, en Fisher *et al.*, este volumen).

Las intervenciones políticas necesarias para apoyar un sistema maduro de manejo de los conflictos son costosas y requerirán un esfuerzo durante un largo tiempo. Implican el aprendizaje y la reorganización, no sólo dentro del sistema administrativo sino también entre los participantes en cada conflicto. Los métodos participativos, la investigación, el intercambio de información y mejores comunicaciones requieren todos tiempo, apoyo de personal y conocimientos especializados. Los altos costos de intentar estos métodos (combinados con los costos aun mayores del fracaso) indican la necesidad de un intercambio sistemático de experiencias. ¿Qué aprendemos acerca de cómo hacer esto mejor? ¿Cómo podemos mejorar las prácticas, desarrollar instrumentos de manejo de la información que sirvan de apoyo, aumentar las habilidades, fortalecer las instituciones locales y seleccionar y capacitar a mediadores? ¿Cuáles son los parámetros contextuales fundamentales que influyen en el éxito de diversos procesos mediados? ¿Cuán transferibles son las innovaciones con éxito dentro del mismo país, de la misma cultura o a distintas culturas? Una investigación estratégica y el establecimiento de redes ayudarían a los gobiernos a identificar las mejores prácticas y los materiales requeridos.

El conflicto por los recursos naturales no desaparecerá. No es probable que se logre una solución permanente de este tipo de conflictos. El manejo de los inevitables conflictos por los recursos es importante como bien público en el sentido económico y, por consiguiente, merece apoyo político. No obstante, no hay soluciones mágicas ni arreglos

rápidos. El reto para los gobiernos es crear oportunidades para nuevas instituciones y procesos que apoyen soluciones mutuas y la responsabilidad conjunta, redefinir sus propias funciones y promover otras nuevas en esos procesos, y fomentar la creatividad y el valor necesarios para aprender de la experiencia de estas nuevas instituciones y funciones.

Reconocimiento

El autor agradece los útiles comentarios de David Brooks, Daniel Buckles y Ronnie Vernooy a una versión anterior de este trabajo.

Referencias bibliográficas

Armstrong, G., ed. 1998. What works? A case study of successful Canadian governance programming in Thailand and Cambodia. Southeast Asia Fund for Institutional and Legal Development; Canadian International Development Agency, Ottawa, ON, Canadá.

Ayling, R.; Kelly, K. 1997. Dealing with conflict: natural resources and dispute resolution. Commonwealth Forestry Review, 76(3), 182–185.

Cernea, M. 1988. Involuntary resettlement in development projects: policy guidelines for World Bank projects. Banco Mundial, Washington, DC, E.U.A. Technical Paper 80.

CORE (Commission on Resources and Environment). 1994. Provincial land use strategy. Vol. 4: Dispute resolution. CORE, Queen's Printer for British Columbia, Victoria, BC, Canadá.

de Koninck, R. 1994. Forest policies in Southeast Asia: taming nature or taming people? *En* de Koninck, R., ed., Le défi forestier en Asie du Sud-Est. Groupe de recherche en amélioration des céréales, Université Laval, Quebec, QC, Canadá. pp. 33–48.

Grzybowski, A. 1998. Public policy conflict analysis framework. *En* Grzybowski, A.; Morris, C.; Johnson, H.; Owen, S., ed., Building democratic institutions and practices in Cambodia: proceedings from the Cambodia Commission on Human Rights Capacity Building Project. Institute for Dispute Resolution, University of Victoria, Victoria, BC, Canadá. pp. 79-94.

Laohasiriwong, S.; Kongdee, W. 1995. Dispute resolution in Thailand: working together for peace and prosperity. Proceedings of a workshop in Khon Kaen, Thailand, June 1995. Institute for Dispute Resolution, Khon Kaen University, Khon Kaen, Tailandia.

Lindsay, J. 1998. Law in community-based natural resource management. Ponencia presentada en el International Workshop on Community-based Natural Resource Management, 10–14 de mayo, Washington, DC, E.U.A. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC, E.U.A; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON, Canadá; Fundación Ford, Nueva York, E.U.A.

Michaud, J. 1994. Montagnes et forêts frontalières dans le nord thaïlandais: l'état face au montagnards. *En* de Koninck, R., ed., Le défi forestier en Asie du Sud-Est. Groupe de recherche en amélioration des céréales, Université Laval, Quebec, PQ, Canadá. pp. 89–114.

Poffenberger, M., ed. 1990. Keepers of the forest: land management alternatives in Southeast Asia. Ateneo de Manila University Press, Manila, Filipinas.

Posgate, D. 1998. Rural development and conflict in northeastern Thailand: a background paper. *En* Armstrong, G., ed., What works? A case study of successful Canadian governance programming in Thailand and Cambodia. Southeast Asia Fund for Institutional and Legal Development, Canadian International Development Agency, Ottawa, ON, Canadá.

Stiefel, M. 1998. Rebuilding after war: a summary report of the War-torn Societies Project. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, Suiza.

Truong Van Tuyen. 1998. Toward an improved management of common property in Tam Giang Lagoon, Vietnam. Paper delivered to International Association for the Study of Common Property conference, 10–14 Jun, Vancouver, BC, Canadá.

Tungittiplakorn, W. 1995. Highland-lowland conflict over natural resources: a case of Mae Soi, Chiang Mai, Tailandia. Society and Natural Resources, 8(2), 279–288.

Tyler, S.R. 1995. The state, local government and resource management in Southeast Asia: recent trends in the Philippines, Vietnam and Thailand. Journal of Business Administration (edición especial), 22–23, 51–68.

Apéndice 1

Autores de las contribuciones

Porfirio M. Aliño
Instituto de Ciencias Marinas
Universidad de las Filipinas
Diliman, Quezón, Filipinas

Carlos Pérez Arrarte
Investigador
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Montevideo, Uruguay

Jacqueline A. Ashby
Directora
Manejo de Recursos Naturales
Centro Internacional de Agricultura Tropical
Cali, Colombia

Daniel Buckles
Especialista en Programas
Centro Internacional de Investigaciones para el
Desarrollo
Ottawa, ON, Canadá

Kenneth D. Bush
Investigador Independiente
Ginebra, Suiza
y
Miembro Investigador
Centro para Estudios de Política Exterior
Universidad Dalhousie
Halifax, NS, Canadá

Jacqueline Chenier
Coordinadora Nacional
Pastoral de la Tierra y del Medio
Ambiente/CARITAS
Tegucigalpa, Honduras

Jacques M. Chevalier
Profesor
Departamento de Sociología y Antropología
Universidad Carleton
Ottawa, ON, Canadá

Roshan Cooke
Asociado del Programa
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo
Nairobi, Kenya

Larry Fisher
Director
Programa sobre el Medio Ambiente y la
Comunidad
Centro para el Medio Ambiente
Universidad de Cornell
Ithaca, NY, Estados Unidos de América

Marvin Fonseca Borrás
Escuela de Geografía
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica

Philip Hirsch
División de Geografía
Escuela de Geociencias
Universidad de Sydney
Australia

Shashi Kant
Profesor Adjunto
Facultad de Ciencias Forestales
Universidad de Toronto
Toronto, ON, Canadá

Ilya Moeliono
Coordinador
Studio Driya Media
Bandung, Java Occidental, Indonesia

Robert J. Opp
Funcionario/Investigador de Proyectos
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa, ON, Canadá

Paola Oviedo
Centro de Educación y Promoción Popular
Quito, Ecuador

Khamla Phanvilay
Departamento de Ciencias Forestales
Facultad de Agricultura y Ciencias Forestales
Universidad Nacional de Laos
República Democrática Popular Lao

Ricardo Ramírez
Grupo de Apoyo Internacional: Vinculación de la Experiencia Local en el Manejo de Agroecosistemas
Guelph, ON, Canadá

Gerett Rusnak
Funcionario Investigador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa, ON, Canadá

Tahnee Robertson
Directora Adjunta
Programa sobre el Medio Ambiente y la Comunidad
Centro para el Medio Ambiente
Universidad de Cornell
Ithaca, NY, Estados Unidos de América

Severino G. Salmo III
Instituto de Ciencias Marinas
Universidad de las Filipinas
Diliman, Quezón, Filipinas

Guillermo Scarlato
Investigador
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
Montevideo, Uruguay

Stephen Sherwood
Experto Asociado
Centro Internacional de la Papa
Quito, Ecuador

Mohamed Suliman
Director
Instituto para Alternativas en África
Londres, Reino Unido
Liana Talaue-McManus
Instituto de Ciencias Marinas
Universidad de las Filipinas
Diliman, Quezón, Filipinas

Kaneungnit Tubtim
Estudio sobre el Manejo de los Recursos en la Cuenca de Nam Ngum
República Democrática Popular Lao

Stephen R. Tyler
Especialista en Programas
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa, ON, Canadá

Ronnie Vernooy
Especialista en Programas
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa, ON, Canadá

Viviane Weitzner
Instituto de Recursos Naturales
Universidad de Manitoba
Winnipeg, MB, Canadá

Stefan Wodicka
Representante en el Área del Sudeste de Asia
World Neighbors
Ubud, Bali, Indonesia

Alexis C. Yambao
Instituto de Ciencias Marinas
Universidad de las Filipinas
Diliman, Quezón, Filipinas

Apéndice 2

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACW	Área de Conservación de Wanggameti
AGRACOR	Organización de Agricultores y Ganaderos de las Ruinas de Copán
AGUAS	Agrupaciones Uruguayas para un Ambiente Sano
CAP	Comités de Agua Potable
CARE	Cooperativa para el Auxilio Americano en Todas Partes
CCR	Colones Costarricenses
CDCNT	Consorcio para el Desarrollo Comunitario en Nusa Tenggara
CIAL	Comités de Investigación Agrícola Local
CIEDUR	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
CIID	Centro Internacional de Investigacions para el Desarrollo
CMACGL	Comisión para el Manejo del Área Costera del Golfo de Lingayen
CMAPC	Centro para el Manejo del Área Protegida y la Cuenca
CMDB	Consulta Multisectorial sobre el Desarrollo de Bolinao
CMPDCB	Comité Multisectorial para la Planificación del Desarrollo Costero de Bolinao
COLABORA	Red para el Manejo en Colaboración de los Recursos Naturales
CONICHH	Consejo Nacional de Indígenas Chortís de Honduras
CONPAH	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras
CPF	Comité de Protección Forestal
CPFA	Comités de Protección Forestal de las Aldeas
CRT	Consejo de Registro de Tierras

DAD	"Decidir-Anunciar-Defender"
DNDE	Dirección Nacional de Desarrollo Económico
EEPC	Evaluación de los efectos sobre la paz y los conflictos
ELPS	Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés
ERP	Evaluación Rural Participativa
ERSCA	Evaluación Rápida de los Sistemas de Conocimientos Agrícolas
FDP	Fuerza de Defensa Popular
FIN	Frente Islámico Nacional
GTC	Grupo de Trabajo para la Conservación
IAP	Investigación para la Acción Participativa
ICMUF	Instituto de Ciencias Marinas de la Universidad de las Filipinas
ICTA	Centro Internacional de Agricultura Tropical
INA	Instituto Nacional Agrario
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agrícola
KAISAKA	Federación de Organizaciones Populares Municipales para el Manejo de los Recursos Costeros
KOPPESDA	Equipo de Coordinación de la Investigación sobre el Manejo de los Recursos Naturales
LH	Lempiras Hondureñas
LP3ES	Instituto para la Investigación Económica y Social, la Educación y la Información
MCRC	Manejo Comunitario de los Recursos Costeros
MCRN	Manejo Comunitario de los Recursos Naturales
MFC	Manejo Forestal Conjunto
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MLPS	Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés
MOAN	Mejor Opción de Acuerdo Negociado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDC	Plan de Desarrollo Costero
PDEC	Programa de Desarrollo de la Cuenca
PE	Política Etnoambiental
PF	Pesos Filipinos
PFNM	Productos Forestales No Madereros
PMRNDR	Programa para el Manejo de los Recursos Naturales y el Desarrollo del Riego

PNUB	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROBIDES	Programa para la Conservación de la Biodiversidad en los Bañados del Este
RI	Rupias Indias
SAD	Solución Alternativa de Disputas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USD	United States Dollar (dólares estadounidenses)
WWF	World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza)

Las editoriales

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) tiene la misión de contribuir a crear un mundo sustentable y equitativo. El CIID patrocina a investigadores del mundo en desarrollo, con lo cual ayuda a las personas del Sur a encontrar soluciones propias a sus problemas. El CIID también mantiene redes de información y establece vínculos que permiten a los canadienses y sus colaboradores del mundo en desarrollo beneficiarse igualmente mediante el intercambio mundial de conocimientos. Con sus acciones, el CIID ayuda a otros a ayudarse a sí mismos.

Libros del CIID publica resultados y estudios especializados sobre problemas vinculados con el desarrollo sustentable y equitativo. Como especialista en publicaciones sobre el desarrollo, Libros del CIID contribuye al acervo de conocimientos sobre esos problemas con el fin de promover la causa de la comprensión y la equidad en el plano mundial. Las publicaciones se venden a través de su oficina central en Ottawa, Canadá, y por medio de agentes y distribuidores del CIID en todo el mundo. Se puede consultar el catálogo completo en http://www.idrc.ca/booktique/.

El editor

Daniel Buckles tiene un doctorado en Sociología Rural otorgado por la Universidad Carleton (Ottawa, Canadá). Mientras trabajaba como becario de postdoctorado de la Fundación Rockefeller y, más tarde, como Científico Principal en el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo en México, realizó investigaciones sobre los aspectos sociales y económicos de la agricultura ecológica y sobre métodos participativos para el desarrollo de tecnologías y la extensión de un agricultor a otro. En investigaciones anteriores examinó el impacto de la sociedad moderna sobre la vida política y económica de los pueblos indígenas del sur de Veracruz, México. Su labor de desarrollo de proyectos con el CIID se concentra en métodos para el manejo colaborativo de los recursos naturales y en la aplicación de la investigación sobre la biodiversidad al desarrollo de políticas que aborden problemas y aspiraciones locales. Entre las publicaciones del Dr Buckles se cuentan *A Land Without Gods: Process Theory, Maldevelopment and the Mexican Nahuas* (con J. Chevalier, Zed/Fernwood, 1995) y *Los Cultivos de Cobertura en Agricultura en Laderas: Innovación de los Agricultares con* Mucuna (con B. Triomphe y G. Sain, CIID/CIMMYT/CATIE 1999).

Cultivar la paz

Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales

Daniel Buckles, editor

La tierra, el agua, los bosques y otros recursos naturales siempre han sido objeto de conflictos. Ya se trate de disputas locales entre agricultores y dueños de la tierra, o internacionales sobre recursos compartidos, la causa sigue siendo la misma — la gente compite por recursos que necesita para subsistir o mejorar la calidad de vida. El conflicto puede variar de un simple intercambio de palabras o escalar hasta convertirse en una confrontación armada con masivas pérdidas de vidas.

Puede haber diferencias significativas en lo que respecta a las dimensiones, niveles y a la intensidad de los conflictos, como también en las oportunidades para resolverlos. *Cultivar la Paz* presenta estudios de casos originados en África, Asia y América Latina, junto con ensayos sobre las dimensiones culturales de los conflictos, el significado del análisis de las partes interesadas, el impacto que sobre la paz o los conflictos tienen las intervenciones en pro del desarrollo y la incidencia de las políticas de manejo de conflictos. Los estudios de caso revelan importantes experiencias del mundo en desarrollo en lo que respecta a trascender el conflicto para llegar a modalidades de manejo colaborativo. Los ensayos que lo integran utilizan las conclusiones de los estudios de caso, aplicando la teoría en experiencias arduamente ganadas. Esta fertilización cruzada de experiencia práctica con pensamiento conceptual crea un diálogo único, basado en las lecciones aprendidas e identifica varios estratégicos en nuestro entendimiento de esta importante y compleja problemática.

Cultivar la Paz es un libro que atraerá a investigadores, académicos y a estudiantes de los campos de ciencias políticas, manejo de recursos naturales, antropología, estudios del desarrollo y resolución de conflictos; a donantes, organizaciones y profesionales del desarrollo que trabajan en diversas áreas de manejo de recursos naturales o en resolución de conflictos. También será de interés a los ciudadanos que se preocupan de estas materias, considerando específicamente su aplicación a la preservación de nuestros recursos naturales y a la mayor incidencia de conflictos internacionales sobre el acceso a recursos naturales.

Daniel Buckles es Oficial de Programa en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) en Ottawa, Canadá. Egresó de la Universidad de Carleton con un doctorado en sociología y trabajo para la Fundación Rockefeller como becario post doctoral y luego como científico en México para el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). El trabajo del Dr. Buckles en proyectos de desarrollo en América Latina y Asia del Sur con el CIID se centra en las innovaciones institucionales y tecnológicas en manejo de biodiversidad, suelos y otros recursos naturales, junto a los nuevos métodos de manejo y comunicación de la investigación a nivel de las bases. Entre sus publicaciones anteriores se encuentran *Los Cultivos de Cobertura en la Agricultura en Ladera: Innovaciones de los Agricultores con Humus* (CIID, 1999, conjuntamente con B. Triomphe y G. Sain) y *Elusive Welfare Gains: Process, Theory, Underdevelopment, and the Mexican Nahua* (Zed 1995, con M. Chevalier).

ISBN 0-88936-939-9

IDRC ✱ CRDI

Canada